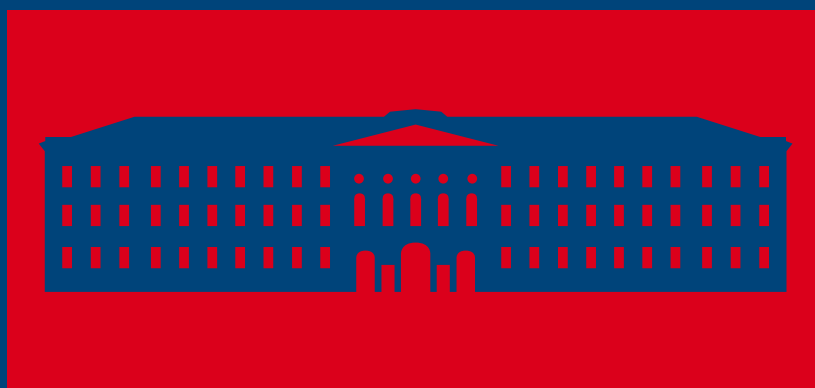


Lattmann Tamás

# Az Európa Tanács és az emberi jogok



Dialóg Campus



Lattmann Tamás

AZ EURÓPA TANÁCS  
ÉS AZ EMBERI JOGOK

DIALÓG CAMPUS KIADÓ ❖ BUDAPEST

A kiadvány a KÖFOP-2.1.1-VEKOP-15-2016-00001  
„A közszolgáltatás komplex kompetencia, életpálya-program és oktatás technológiai fejlesztése”  
című projekt keretében készült el és jelent meg.

A kézirat lezárva:  
2016. november

Szerző:  
Lattmann Tamás

© Dialóg Campus Kiadó, 2018  
© A szerző, 2018

A mű szerzői jogilag védett. Minden jog, így különösen a sokszorosítás, terjesztés és fordítás joga fenntartva. A mű a kiadó írásbeli hozzájárulása nélkül részeiben sem reprodukálható, elektronikus rendszerek felhasználásával nem dolgozható fel, azokban nem tárolható, azokkal nem sokszorosítható és nem terjeszthető.

# TARTALOM

<b>1. AZ EURÓPA TANÁCSRÓL</b>	6
1.1. Az Európa Tanács létrehozása és célkitűzései	6
1.2. Az Európa Tanács tagállamai és kapcsolata az Európai Unióval	6
1.3. Az Európa Tanács természete és működése	7
<b>2. AZ EURÓPA TANÁCS EGYES INTÉZMÉNYEINEK SZEREPE AZ EMBERI JOGOK VÉDELME NEK TERÜLETÉN</b>	8
2.1. A Miniszteri Bizottság	8
2.2. Az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlése	8
2.3. Az Európai Helyi és Regionális Önkormányzatok Kongresszusa	9
2.4. Nemzetközi Nem-kormányzati Szervezetek Konferenciája (INGOs)	9
<b>3. AZ EURÓPA TANÁCS EMBERI JOGI INTÉZMÉNYEI</b>	10
3.1. Az Európa Tanács emberi jogi biztosa	10
3.2. A Velencei Bizottság	10
3.3. Az Emberi Jogok Európai Bírósága	11
<b>4. AZ EURÓPA TANÁCS KERETÉBEN KIALAKÍTOTT ANYAGI EMBERI JOGI RENDSZER</b>	12
<b>5. AZ EMBERI JOGOK EURÓPAI EGYZMÉNYE</b>	13
5.1. Az egyezmény hatálya	13
5.2. Az egyezménytől való eltérés, illetve az általa elismert emberi jogok korlátozhatósága	14
5.2.1. Eltérés	14
5.2.2. Korlátozhatóság	14
5.2.3. Értékelési mozgástér	15
5.3. Az egyezmény rendszere által védett egyes emberi jogok	15
5.3.1. Az egyezmény és a kiegészítő jegyzőkönyvek által elismert emberi jogok	15
5.3.2. Az élethez való jog	16
5.3.3. A kínzás, embertelen, megalázó bánásmód vagy büntetés tilalma	17
5.3.4. A rabszolgaság és kényszermunka tilalma	18
5.3.5. A szabadsághoz és biztonsághoz való jog	18
5.3.6. A tisztességes bírói eljáráshoz való jog	18
5.3.7. A „nullum crimen sine lege” és a „nulla poena sine lege” elve	19
5.3.8. A magán- és családi élethez való jog	19
5.3.9. A gondolat, lelkiismeret és vallás szabadsága	19
5.3.10. A véleménynyilvánításhoz való jog	20
5.3.11. A gyülekezéshez és egyesüléshez való jog	20
5.3.12. A házasságkötéshez való jog	20
5.3.13. A megfelelő jogorvoslathoz való jog az egyezményben foglalt jogok sérelme esetén	21
5.3.14. A megkülönböztetés tilalma	21
<b>6. AZ EURÓPA TANÁCS ÉS EMBERI JOGI EGYZMÉNY VÉGREHAJTÁSI MECHANIZMUSA</b>	22
6.1. Az Emberi Jogok Európai Bírósága	22
6.2. A bíróság összetétele, felépítése	22
6.3. A bíróság eljárásai	23
6.3.1. Az államközi panasz lehetősége	23

---

6.3.2.	Az egyéni panasz	23
6.3.3.	A bíróság eljárása	24
6.3.4.	A panaszok előterjesztésének feltételei	24
6.3.5.	A bíróság eljárása	25
6.3.6.	A bíróság ítélete a panaszos eljárásban	25
<b>7.</b>	<b>A BÍRÓSÁG REFORMJA</b>	<b>27</b>
7.1.	A reformok szükségessége	27
7.2.	Az első reform – a 14. Jegyzőkönyv (2010)	27
7.2.1.	Új bírói formációk alkalmazhatósága	28
7.2.2.	Kísérlet az elfogadhatóság szigorítására	28
7.3.	A második reform, a 2013-ban elfogadott 15. és 16. jegyzőkönyvek	28
7.3.1.	A panaszok beadására nyitva álló határidő csökkentése (15. Jegyzőkönyv)	29
7.3.2.	A felek eljárási jogainak korlátozása az eljáró bírói formáció, illetve szint változtatásának lehetőségével kapcsolatban (15. Jegyzőkönyv)	29
7.3.3.	Az értékelési mozgástér és a szubszidiaritás elvei (15. Jegyzőkönyv)	29
7.3.4.	Új, tanácsadó véleményre irányuló eljárás (16. Jegyzőkönyv)	31
	<b>FELHASZNÁLT STRASBOURGI BÍRÓSÁGI DÖNTÉSEK</b>	<b>32</b>

# 1. AZ EURÓPA TANÁCSRÓL

## 1.1. Az Európa Tanács létrehozása és célkitűzései

Miközben már az ENSZ Alapokmánya is általános célként jelölte meg az emberi jogok elismerését és védelmét, a hidegháború beköszöntével nyilvánvalóvá vált, hogy egy átfogó, univerzális emberi jogvédelmi rendszer kiépítése még sokáig várat magára. Jól látszott ez például a formálódó két nagy világpolitikai blokk közötti politikai-ideológiai vitákból, amelyek az ekkoriban az ENSZ Közgyűlése által némileg feszült körülmények között elfogadott Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozatával kapcsolatban kerültek a felszínre. Igaz, hogy végül a nyilatkozatot magában foglaló határozatra egy tagállam sem szavazott nemmel, de a Szovjetunió és néhány ENSZ-tagsággal bíró szövetségesének tartózkodása komoly üzenetértékkel bírt.

Hogy saját, többek között az emberi jogok védelmével kapcsolatos elképzeléseiknek megfelelő szervezeti kereteket biztosítsanak, 1949. május 5-én tíz nyugat-európai állam a londoni egyezményrel létrehozta az Európa Tanács (ET) nevű nemzetközi szervezetet, amely az első nagy, ambiciózus európai integrációs szervezetnek tekinthető (hozzá hasonló kontinentális együttműködést célzó struktúrák az Amerikai Államok Szervezete, illetve az Afrikai Unió). A megfogalmazott legfontosabb célok sorában többek között megjelent az is, hogy fokozottabb egységet mozdítson elő az európai államok között az azok közös örökségének részét képező elvek védelme és megvalósítása érdekében. Ezek között kiemelt helyen szerepel az emberi jogok, a jogállamiság és a demokrácia védelme.

Az eredeti alapító államok tehát elsősorban azoknak az emberi jogi értékeknek a védelmére hozták létre e regionális szervezetet, amelyekkel kapcsolatban az ENSZ rendszerét ideológiai-politikai viták feszítették. A londoni egyezmény kifejezetten nem zárta ki abból az akkor már formálódó szocialista blokk európai tagállamait, ám azok (nyilvánvaló politikai okokból) egészen a rendszerváltás időszakáig nem csatlakoztak, még úgy sem, hogy a szervezet alapító okirata épp a politikamentesség megőrzésének és fenntartásának érdekében kifejezetten kizárta a célok közül a biztonságpolitikai, nemzetvédelmi célokat. Természetesen ez nem változtatott azon a tényen, hogy az Európa Tanács létrehozásának egyik legfontosabb hirdetője és megalapozója a Szovjetunióval szemben jellemzően ellenséges Winston Churchill volt, és az európai hidegháborús narratívába sem illeszkedhetett egy politika vagy oldal független nemzetközi szervezet.

## 1.2. Az Európa Tanács tagállamai és kapcsolata az Európai Unióval

Az Európa Tanács tagállamainak száma az 1989 utáni politikai változások eredményeképpen indult gyors növekedésnek a volt szocialista blokk tagállamainak, illetve a Szovjetunió utódállamainak folyamatos csatlakozásával. Érdekes lehet megjegyezni, hogy a szocialista tábor korábbi tagjai közül épp Magyarország volt az első csatlakozó, mégpedig igen korán, már 1990-ben (egészen pontosan június 11-én). E korai csatlakozás lehetővé tételével a tagállamok közössége elismerte hazánk jelentőségét a kommunista rendszer lebontásában, valamint akkori előljáró szerepét a közép- és kelet-európai régió demokratizálódásában.

A szervezet mára ténylegesen az egész európai kontinensre kiterjedő tagsággal bír, 47 tagállama között az EU tagállamain túl megtaláljuk majdnem a kontinens összes államát, beleértve ebbe

Oroszországot, valamint a kaukázusi régió államait (Örményország, Azerbajdzsán). Az egyetlen állam, amely nem tag, Fehéroroszország. Tagsági ambícióit régóta a folyamatos választási csalások és emberi jogsértések tömegei miatt vetik el a tagállamok. Emellett a kérdéses, azaz több európai állam által is vitatott államiságú Koszovó, illetve egyéb vitatott entitások (az elmúlt években létrejött Abházia, Dél-Oszétia stb.) nem bírnak még tagsággal a szervezetben, de ezek többsége esetében a szándék is kétséges.

A rendszerváltás időszakával egyidejűleg növekedésnek indult az Európa Tanács mind jogi, mind pedig politikai jelentősége is, hiszen egyrészt fontos jogi-szakmai segítséget nyújtott a rendszerváltó államok politikai és alkotmányos reformjainak végrehajtásához, másrészt pedig azok európai integrációjának megkerülhetetlen állomásává vált. A tagság az Európa Tanácsban, annak feltételeinek teljesítése, majd az ott bemutatott megfelelő tagállami működés az Európai Unió „előszobájává” alakult, márpedig a rendszerváltó államok számára gazdasági okokból a nagy ambíció és a végső cél ennek elérése volt.

Ráadásul a két szervezet közötti kapcsolat is szorosabbá vált azzal, hogy az 1993-ban az Európai Uniót létrehozó maastrichti szerződés a jogállamiság alapelveivel és az emberi jogok tiszteletben tartásával kapcsolatban kimondta, hogy az uniós jog emberi jogi tartalma megegyezik az Európa Tanács keretében kialakult értelmezéssel (különösen a strasbourgi bíróság értelmező munkájára). Ezzel az EU tagállamai (akik egyben mind az Európa Tanács tagjai is voltak) lényegében már akkor összekötötték az uniós jogot az Európa Tanács keretében lezajlott emberi jogi értelmező, jogfejlesztő munkával. Ez lényegében elválaszthatatlan lett azzal, hogy ezt később megerősítették az Európai Unió Alapjogi Chartájával, illetve annak kimondásával a lisszaboni szerződésben, hogy maga az Európai Unió is csatlakozik részes félként az Európa Tanács alapvető emberi jogi tárgyú nemzetközi szerződéséhez, az Emberi jogok európai egyezményéhez, amit később részleteiben is bemutatunk. A csatlakozás a jelen szöveg lezárásakor folyamatban van.

### 1.3. Az Európa Tanács természete és működése

Fontos tisztázni, hogy az Európa Tanács jogi jellegét tekintve egy tipikus államközi alapokon nyugvó és működő nemzetközi szervezet. Önálló jogalanyisággal és saját intézményrendszerrel bír, ám szemben az államok feletti hatáskörökkel is bíró Európai Unióval, nem alkot szűk értelemben vett saját jogot, csupán koordinálja, és segíti a tagállamok együttműködését. A szervezet felügyelte együttműködés három területe jelenik meg az intézményi felépítésében is: a kormányközi, a parlamenti, a helyi önkormányzati, illetve a nem-kormányzati szervezetek együttműködésének mind megvan a helye a szervezet intézményeinek rendszerében. Ezek mellett vannak olyan intézményei is, amelyek kifejezetten az emberi jogok védelme szempontjából fontosak, illetve e célból lettek kialakítva.

Az Európa Tanács a kitűzött céljait jogi normák megalkotásának előmozdításával, illetve a tagállamok belső jogszabályainak harmonizálásával igyekszik elérni. Ez konkrétan azt jelenti, hogy az általa tárgyalt területeken, azaz például az emberi jogok vagy a kisebbségvédelem területén a megfelelő intézményein keresztül nemzetközi egyezményeket dolgoz ki, vagy részt vesz a tagállamok kidolgozó munkájának támogatásában, amelyeket utána a tagállamok a saját alkotmányos előírásaiknak megfelelően építenek be saját jogrendjükbe. Az Európa Tanács által felügyelt, kezelt területek száma mára jelentősen megnőtt, születtek nemzetközi egyezmények például a tömegtájékoztatás, az egészségügy, a kulturális örökség védelme, az oktatáspolitikai, az önkormányzatiság, vagy az igazságügyi együttműködés területén is. Ezeket az Európa Tanács honlapján is bárki megismerheti, a főtítkárral fenntartott internetes adatbázisból megállapítható, hogy mára a szervezet keretében több mint 220 egyezmény került elfogadásra.

Az elfogadott nemzetközi szerződések mellett fontos, hogy a szervezet különböző intézményei állandó fórumot biztosítanak az államok közötti konzultációkra, egyeztetésekre, illetve adott esetben viták lefolytatására is. Az egyes intézményeknél külön kitérünk ezeknek az emberi jogi jelentőségére.

## **2. AZ EURÓPA TANÁCS EGYES INTÉZMÉNYEINEK SZEREPE AZ EMBERI JOGOK VÉDELME NEK TERÜLETÉN**

### **2.1. A Miniszteri Bizottság**

Az Európa Tanács legfőbb döntéshozó intézménye a Miniszteri Bizottság, amelyben a tagállamok külügyminiszterei, illetve állandó képviselőik találkoznak. Feladata többek között, hogy meghatározza a szervezet tevékenységének fő irányait, és fórumot biztosítson a legmagasabb szintű politikai egyeztetéseknek és döntéseknek. E téren egyik fontos feladata, hogy határoz az új tagállamok belépéséről.

Általános feladatain túlmenően az intézmény felelős a szervezet keretében zajló normaalkotás területén azért, hogy a kidolgozott, a tagállamok által a későbbiekben elfogadandó nemzetközi szerződéseket – így természetesen az emberi jogi tárgyúakat is – elfogadja. Ezzel a nemzetközi szerződéskötési folyamatban lényegében kiváltja a parafálás intézményét, ami a kidolgozott szöveg jóváhagyásának, elfogadásának felel meg, ami megelőzi az adott nemzetközi szerződés aláírását, majd megerősítését. Utóbbiakat a tagállamok továbbra is saját alkotmányos rendjüknek megfelelően hajtják végre, amennyiben szintén a saját jogszabályaiknak megfelelő módon úgy döntenek, hogy az adott nemzetközi szerződésnek részeseivé kívánnak válni. Fontos hangsúlyozni, hogy erre nincs kötelezettség, a tagállamok csak azokat a szerződéseket vállalják magukra, amelyeket akarják.

Jellegénél és súlyánál fogva is jelentős a Miniszteri Bizottság ellenőrzési szerepköre. Általánosságban is ellenőrzi, hogy a szervezet tagállamai hogyan teljesítik az általuk vállalt kötelezettségeket, de az emberi jogok területén ez egy konkrét feladattal is kiegészül: a későbbiekben bemutatott strasbourgi Emberi Jogok Európai Bíróságának kötelező ítéleteinek az érintett tagállam általi teljesítésének és végrehajtásának felügyelete és ellenőrzése, valamint adott esetben az ezzel kapcsolatos intézkedések meghozatala e testület hatáskörébe tartozik.

### **2.2. Az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlése**

A szervezet legfontosabb politikai és tanácskozó intézménye az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlése, ahol 318 delegált képviselő dolgozik. Szemben az Európai Parlament öt évente közvetlenül megválasztott képviselőivel, a Közgyűlésbe a tagállamok otthon megválasztott parlamenti képviselői közül delegálnak az otthoni választási eredmények arányában. Ami hasonló elem, hogy jelenleg a Közgyűlésen belül is 5 jelentős politikai csoport működik a nagyobb európai pártcsaládok szervezésében, ahogy sok esetben a tárgyalott kérdések is hasonlóak az ugyanezen politikai csoportok által az Európai Parlamentben is napirendre vett témákhoz.

Ami ugyanakkor különbség, hogy szemben az Európai Parlamenttel, ami társ-jogalkotóként részt vesz az uniós jogalkotásban, a Közgyűlés nem jogalkotó, ahogy magának az Európa Tanácsnak sincs ilyen jogosítványa. Míg feladata a „közös európai megoldást igénylő, aktuális politikai, társadalmi kérdések” tárgyalása, mindeközben – elnevezése ellenére – nem jogalkotó testület, kötelező döntéseket is csak a saját tevékenysége tekintetében hozhat, ahogy kötelező szabályt is legfeljebb saját magára nézve állapíthat meg.

E látszólag gyenge jogosítványai ellenére, politikai vitafórumként megkerülhetetlenül fontos szereplő az emberi jogok védelme tekintetében, hiszen széles nyilvánosságot biztosít a tagállamok



esetleges jogsértései, vagy egyéb megkérdőjelezhető magatartásai esetében, ami különösen fontos, ha más igénybe vehető fórum nem áll rendelkezésre. Így például nagy vitákat kiváltó, alapos vizsgálatokat folytatott a Lengyelországot és Romániát érintő titkos CIA-fogolyszállítások és titkos fogva tartások ügyében.

Jelentős szerepe van a Parlamenti Közgyűlésnek a jogállamiság ellenőrzése és felügyelete területén is, mivel a szervezethez csatlakozni kívánó államokat alapos vizsgálatnak vetette alá annak úgynevezett monitoring bizottsága. Ez 2011 után napirenden tartotta a magyarországi alkotmányos változások, majd később a lengyelországi alkotmányos helyzet témáját is, komoly vitákat indukálva.

Az Európa Tanács keretében zajló normaalkotás területén is bír a Közgyűlés meghatározott feladatokkal. Így például kezdeményezheti újabb nemzetközi szerződések kidolgozását, valamint véleményezi a kidolgozott, elfogadandó nemzetközi egyezményeket, mielőtt azok a Miniszteri Bizottsághoz kerülnének jóváhagyásra, valamint a tagállamok elé aláírásra, és megerősítésre. Ez azért válhat különösen fontossá, mert így a kidolgozott egyezmények tartalma megfelelő nyilvános és politikai vitára kerülhet, ami az emberi jogi tárgyú szerződések esetében hasznos lehet, mert így érvényesíthetővé válnak az egyes tagállamok esetleges eltérő értelmezései, fenntartásai. Ezáltal megelőzhetővé válik olyan normák elfogadása, amelyek később a tagállamok által nehezen elfogadhatónak bizonyulnak, ami arra vezethetne, hogy egyes államok végül nem erősítenének meg egy-egy egyezményt.

### **2.3. Az Európai Helyi és Regionális Önkormányzatok Kongresszusa**

Az Európa Tanács komoly hangsúlyt fektet az önkormányzatiságra, amely az ezzel kapcsolatos tagállami konszenzusból táplálkozik. Hogy ennek megfelelő intézményi keretet biztosítson, a szervezet 1994-ben létrehozta az Európai Helyi és Regionális Önkormányzatok Kongresszusát, amelynek feladata, hogy ezzel a kiemelten fontosnak tartott területtel foglalkozzon.

A Kongresszus elsősorban tanácskozási és véleményezési jogkörrel rendelkezik, legfontosabb feladata a helyi és regionális önkormányzatokat érintő kérdések megtárgyalása és előkészítése. E mellett egyes további feladatai kifejezetten közel állnak a jogállamiság és az emberi jogok témájához is, így például a helyi és regionális demokrácia fejlesztése, valamint ezek mellett az európai régiók akár államhatárokon átnyúló együttműködésének elősegítése. Utóbbi feladat nem tűnik kifejezetten emberi jogi természetűnek, ám Magyarország szempontjából sajátos jelentősége van. A kisebbségek jogai közé tartozik az önazonosság és a történelmi-kulturális kapcsolatok ápolása, aminek egyik legfontosabb módszere a határokon átnyúló együttműködés támogatása. Így például a határon túli magyarság anyaországgal való kapcsolattartásának egyik leghatékonyabb formája az önkormányzatok közötti együttműködés, már csak azért is, mert azok szintjén gyakran kizárhatók a kormányzati, vagy egyéb nagypolitikai szinten megjelenő zavaró politikai szempontok.

A Kongresszus tagjait a tagállamok helyi és regionális önkormányzatainak a tagállami szabályai alapján megválasztott képviselői közül delegálják.

### **2.4. Nemzetközi Nem-kormányzati Szervezetek Konferenciája (INGOs)**

Az Európa Tanács Nemzetközi Nem-kormányzati Szervezetek Konferenciája (INGOs) egy sajátos szervezet, amelyben azok a nemzetközi nem-kormányzati szervezetek vesznek részt, melyek az Európa Tanácsban részvételi státusszal rendelkeznek. Az intézmény célja, hogy az Európa Tanács bevonja a nemzetközi nem-kormányzati szervezeteket a kormányközi tevékenységekbe. E szervezetek már 1952 óta szerezhettek tanácskozási jogot az Európa Tanácson belül, ezt váltotta 2003 novemberében a szorosabb részvételi státusz. Jelenleg körülbelül 400 nemzetközi nem-kormányzati szervezet bír ilyen státusszal.

A konferencia évente egyszer ülésezik.

## 3. AZ EURÓPA TANÁCS EMBERI JOGI INTÉZMÉNYEI

### 3.1. Az Európa Tanács emberi jogi biztosa

Az Európa Tanács emberi jogi biztosának intézményét 1999-ben hozták létre. Független szereplő, akinek feladatai közé tartozik például az oktatás, az emberi jogok tudatosításának erősítése, azok tagállami tiszteletben tartásának támogatása, és az, hogy általában biztosítsa az Európa Tanács keretében kialakított normák betartását. Szerepe elsősorban megelőző jellegű, egyéni panaszokkal nem foglalkozhat, tevékenységében nem veszi át az Emberi Jogok Európai Bírósága feladatait.

Ebből fakadóan nem rendelkezik végrehajtó, vagy konkrét ellenőrzési, vagy akár vizsgálati jogosítványokkal, de – természetesen a mindenkorai biztos személyes beállítottságának függvényében – sokféle módon (tanácsadás, elemzések és ajánlások adása) segítheti a tagállamokat kötelességeik betartásában. Emellett gyakorlati útmutatásokkal is elő szokott állni a tagállamok esetleges törvényhozási hiányosságaik kiküszöbölésében, az emberi jogsértések megelőzése érdekében.

Emellett támogatja a tagállami emberi jogi intézményeket, és kapcsolatot tart más nemzetközi szervezetekkel és intézményekkel. Intézkedéseket tehet a tagállamokkal és azok intézményeivel kapcsolatban (beleértve kormányokat, nemzeti parlamenteket, ombudsmanokat stb.). Különleges esetekben jelentést, ajánlást vagy véleményt terjeszthet az Európa Tanács Miniszteri Bizottsága és Parlamenti Közgyűlése elé, amennyiben úgy ítéli meg, hogy egy helyzet politikai súlya igényli e szervezetek bevonását.

### 3.2. A Velencei Bizottság

A megalakulása és működése helyszíne után csak Velencei Bizottság néven ismert *Európai Bizottság a Demokráciáért a Jog Eszközeivel* (*European Commission for Democracy through Law*) szervezet az Európa Tanács alkotmányozási, jogállamisági kérdésekben irányadónak tekintett szakértői, tanácsadó intézménye. 1990-ben alapítása óta vezető szerepet játszik az európai államok alkotmányozási folyamataiban, a jogállamiságot illetve egyes emberi jogokat érintő kérdések megvitatásában.

Tevékenységét a kezdetekben a rendszerváltó közép- és kelet-európai államok demokratikus átalakulására fókuszálta, ám munkája széles körű elfogadottsága és elismertsége okán a szervezet mára már nemzetközileg az egyik leginkább elismert, független szakmai tanácsadó testületnek számít.

A Bizottság tagsága egykori és aktív alkotmánybírókból, vezető alkotmányjogi szakértőkből áll. Tevékenységük lényege, hogy megvitatják, és véleményezik az alkotmányozási folyamatokkal összefüggő kérdéseket, elképzeléseket, konkrét vitákat, projekteket. Emellett a Bizottság alkotmányozással, jogállamisággal összefüggő tanulmányokat, jelentéseket és kiadványokat tesz közé, terjeszt, valamint konkrét esetekben tevékenységi körébe a tanácsadás is beletartozik.

### **3.3. Az Emberi Jogok Európai Bírósága**

A strasbourgi székhellyel felállított európai emberi jogi bíróság erős hatáskörei miatt nemzetközileg egyedülálló intézmény, kiemelkedik a hasonló kontinentális emberi jogi bírói fórumok közül (Amerikában az Emberi Jogok Amerikaközi Bírósága, Afrikában pedig az Ember és Népek Jogainak Afrikai Bírósága). Feladata annak ellenőrzése, hogy a tagállamok betartják-e az Emberi jogok európai egyezményének előírásait. Jelentősége okán külön, részletesebben is bemutatjuk egy későbbi fejezetben.

## **4. AZ EURÓPA TANÁCS KERETÉBEN KIALAKÍTOTT ANYAGI EMBERI JOGI RENDSZER**

A Magyarországon az 1993. évi XXXI. törvénnyel kihirdetett, az emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló, Rómában, 1950. november 4-én kelt Egyezmény (a továbbiakban Emberi jogok európai egyezménye, vagy Egyezmény) jelentősége okán kiemelkedik mind az Európa Tanács keretei között kialakított, mind pedig a világon elfogadott egyéb emberi jogi tárgyú nemzetközi szerződések közül is. Ez az egyezmény képezi az európai emberi jogvédelmi rendszer alapját, valamint elfogadása óta komoly hatást gyakorolt a világ más régióinak emberi jogi védelmi rendszereire is.

Az Egyezmény mellett az európai emberi jogvédelmi rendszer jelentős termékei még a második generációs jogok védelme tekintetében az Európai szociális karta (1961), valamint az egyes kiemelt témák között és a Kínzás, embertelen, megalázó bánásmód vagy büntetés megelőzéséről szóló egyezmény (1987). Ezek mellett érdemes még megemlíteni számos olyan egyéb egyezményt is, amelyek például az államközi igazságügyi együttműködésre irányulnak ugyan, mégis jelentős emberi jogi hatásuk lehet.

Az Emberi jogok európai egyezménye nem csupán anyagi jogi tartalmát tekintve jelentős szerződés, de az általa felállított, majd egyre erősebbé vált Emberi Jogok Európai Bírósága miatt. E bírói fórum feladata annak ellenőrzése, hogy a tagállamok teljesítik-e az egyezményből fakadó kötelezettségeiket.

## 5. AZ EMBERI JOGOK EURÓPAI EGYEZMÉNYE

Az Emberi jogok európai egyezményének 1950-es elfogadásával az Európa Tanács tagállamai meg akarták tenni az első lépéseket abban az irányban, hogy ténylegesen megvalósítsák az Emberi jogok egyetemes nyilatkozatában szereplő emberi jogok biztosítását. A folyamatos európai emberi jogi jogfejlődés eredményeképpen az egyezményhez időközben 14 kiegészítő jegyzőkönyvet csatoltak, melyekben vagy további elismert emberi jogok, vagy pedig az egyezmény végrehajtási mechanizmusainak reformjait jelentek meg. A 2017. februári állapot szerint két további jegyzőkönyvet (15. és 16.) fogadott el a Miniszterek Bizottsága, de azok még nincsenek hatályban, ezekre a jelen írás második felében térünk ki alaposabban. Mindkettő az egyezmény végrehajtásának kérdésében, a strasbourgi bíróság működésében hoz reformokat.

Az egyezmény tagállamok általi végrehajtásának felügyeletére és ellenőrzésére kezdetben létrehozták a Strasbourgban működő Emberi Jogok Európai Bizottságát, majd később az Emberi Jogok Európai Bíróságát (EJEB). Utóbbi joggyakorlata határozza meg az egyezményben foglalt jogok értelmezését, hiszen a bíróság ítéletei kötelezők, és az Európa Tanács tagállamai, akik egyben az Egyezménynek is részesei, nem bújhatnak ki joghatósága alól. Az egyezmény 11. jegyzőkönyve hozta a legnagyobb módosítást a végrehajtási mechanizmus tekintetében azáltal, hogy megszüntette az Emberi Jogok Európai Bizottságát, a Bíróságot téve kizárólagos ellenőrző fórummá, ezzel egyidejűleg lehetővé téve azt, hogy bárki közvetlenül forduljon hozzá panasszal. A jelenleg még hatályba nem lépett 16. jegyzőkönyv pedig egy új, tanácsadó véleményezési eljárás lehetőségét határozza meg.

Az egyezmény alapján az Európa Tanács tagállamai kötelezettséget vállalnak az abban meghatározott és elismert emberi jogok biztosítására. Ez egy egyértelmű jogi kötelezettségvállalást jelent, ami nem csupán a jogsértésektől való tartózkodás kötelezettségét foglalja magában, hanem azok tevőleges magatartással való megakadályozását is.

### 5.1. Az egyezmény hatálya

Az egyezmény alkalmazhatóságával kapcsolatban annak személyi, területi és időbeli hatályát érdemes vizsgálni.

Az egyezmény személyi hatálya kiterjed minden olyan személyre, aki egy részes állam joghatósága alatt áll. Ez elsődlegesen logikusan a részes felek állampolgárait jelenti, ám emellett vonatkozik minden, a részes állam területén tartózkodó személyre, függetlenül attól, hogy jogszerűen vagy jogellenesen, akár állandó, akár ideiglenes jelleggel tartózkodik ott. Vagyis az egyezmény alapján védelemre jogosultak a külföldiek, a menekültek, a menedékkérők, akár az illegális bevándorlók is. Fontos hangsúlyozni, hogy az egyezmény nem az „állampolgári”, hanem az emberi jogok védelméről rendelkezik, így az állami kötelezettség tekintetében az állampolgárság lényegében irreleváns tényezőnek tekinthető. A részes államok emberi jogi kötelezettségeik tekintetében nem tehetnek különbséget állampolgár és nem állampolgár között.

Az egyezmény területi joghatósága elsősorban a részes államok területére vonatkozik, ám nem kizárólagosan, így az államok az egyezményt nem csak szűk értelemben vett államterületükön kötelesek alkalmazni, hanem mindenhol, ahol érvényesül a joghatóságuk, történjen az akár a nemzetközi joggal ellentétes módon is, így például katonai megszállás, vagy megszállást nem eredményező eseti katonai-rendészeti művelet esetében. Kiterjedhet továbbá minden olyan területre, melynek nemzetközi

kapcsolataiért az adott állam felel, és ennek megfelelő nyilatkozattal kiterjeszti azt, ahogy azt például az Egyesült Királyság tette Gibraltár tekintetében.

Világosan látszik, hogy a strasbourgi bíróság gyakorlata a terület tekintetében kiterjesztő: nem engedi, hogy az államok kiterjenek kötelezettségeik alól. Így a bíróság megállapította már az államok felelősségét a saját államterületen belül autonómiát élvező területeken esett jogsértések esetében is, valamint más, az állami joghatóság alól kivontnak látszó területek, így például reptéri tranzitónák tekintetében is. Amennyiben egy részes állam katonai jelenléte valósul meg idegen területen, úgy az egyezmény az e területeken az állam vagy képviselői által elkövetett jogsértések tekintetében is alkalmazhatóvá válik, függetlenül e jelenlét jogszerűségétől (Lásd például *Ciprus v. Törökország*-ügy, 2001; *Ilaşcu*-ügy, 2004; *Issa*-ügy, 2004). Ugyanakkor a bíróság gyakorlata elvárja a terület tényleges ellenőrzését az egyezmény alkalmazhatóságához (lásd például *Bankovic*-ügy, 2001), valamint hogy az állam a tényleges ellenőrzést saját nevében hajtsa végre, ne pedig egy ENSZ-művelet keretében és ENSZ irányítás mellett (lásd például *Behrami*-ügy, 2007).

Az egyezmény időbeli hatályával kapcsolatban a bíróság kialakult gyakorlata egyértelmű abban a tekintetben, hogy az nem alkalmazható olyan jogsértés esetében, amelyre még annak az adott állam tekintetében megtörtént hatályba lépése előtt került sor – ám amennyiben annak hatása az egyezmény hatályba lépése után jelentkezik, az állam felelőssége már megállapíthatóvá válik. Ez különösen fontos a történelmi igazságtétellel kapcsolatos esetek vizsgálatával kapcsolatban.

## **5.2. Az egyezménytől való eltérés, illetve az általa elismert emberi jogok korlátozhatósága**

### **5.2.1. Eltérés**

Adott körülmények között előállhat olyan helyzet, hogy az állam számára aránytalan nehézséget jelent az egyezményben foglalt jogok teljességének teljes mértékű biztosítása. Ennek okán az európai egyezmény is tartalmaz egy általános úgynevezett derogációs klauzulát, amely alapján háborús vagy más, a nemzet létét fenyegető veszélyhelyzetben az államok mentesülhetnek bizonyos, az egyezményből fakadó kötelezettségeik alól.

Hogy az államok ne élhessenek vissza ezzel, a bíróság megszorítóan értelmezi az ehhez szükséges feltételeket, és széleskörű gyakorlatot alakított ki a kérdésben az elmúlt évtizedek során.

### **5.2.2. Korlátozhatóság**

Az eltérés mellett a másik fontos kérdés az egyes emberi jogok korlátozhatósága, aminek lehetőségét magukhoz az adott jogokhoz kapcsolódóan határozza meg. Vannak ugyan abszolút jellegűnek tekintett jogok illetve állami kötelezettségek (ilyen például a kínzás, embertelen, megalázó bánásmód és büntetés tilalma az egyezmény 3. cikkében), de az egyezmény az általa elismert emberi jogok nagy többségét korlátozhatónak tartja. A korlátozhatóság általános feltétele ugyanakkor, hogy ezek a jogok is csak törvénnyel, vagy azzal egyenértékű állami szabályozóval, az állam alkotmányos rendjének megfelelően, az egyezményben meghatározott, illetve egy demokratikus társadalomban elfogadott célok (mint például nemzetbiztonság, közbiztonság, közrend, közérkölcsök, mások jogainak védelme) elérése érdekében korlátozhatók, és a korlátozás mértéke, illetve annak hatása nem lehet aránytalan az elérni kívánt célhoz képest.

Az arányossággal kapcsolatban a bíróság kialakult gyakorlata nem csupán a korlátozás szükségességének mértékét vizsgálja, hanem hogy alkalmazhatók lettek volna-e kevésbé korlátozó intézkedések, vagy, hogy a hatóságok megfelelő módon jártak-e el.

### 5.2.3. Értékelési mozgástér

A bíróság kialakított gyakorlata nem törekszik teljes és átfogó jogegységesítésre, azaz bizonyos mértékű szabad mozgásteret hagy az államok számára ahhoz, hogy esetleges nemzeti sajátosságait figyelembe vehessék. A strasbourgi fórum ugyanis csupán a „végső” ellenőrző fórum szerepét tölti be, elfogadva, hogy adott helyzetek és a szükséges korlátozás mértékének megítélése könnyebb a tagállamok, mint a bíróság számára. Ennek eredményeképpen az egyezményben részes államok mérlegelési szabadságot élveznek. Ezt hívja a szakirodalom értékelési *mozgástérnek* vagy értékelési *zónának* (angolul: *margin of appreciation*). Ennek lényege, hogy bizonyos esetben nincs teljesen egységes európai mérce – ahogy bizonyos emberi jogi kérdésekben is vannak különbségek az európai államok között (lásd például az abortusz vagy az eutanázia, illetve a tiltott önkényuralmi jelképek problémáját).

E mérlegelési szabadság ugyanakkor nem korlátlan, és amennyiben a bíróság különösen fontosnak tekint egy állami aktus által megsértett emberi jogot, akkor jelentősen szűkítheti is azt. Így olyan emberi jogok tekintetében, amelyeket a bíróság a demokratikus társadalmak alapvető értékeinek részét képezőnek tekint (lásd például a kínzás, az embertelen, megalázó bánásmód tilalmát, vagy az élethez való jogot), a részes államoknak szigorúbb bírói kontrollal kell számolniuk.

## 5.3. Az egyezmény rendszere által védett egyes emberi jogok

### 5.3.1. Az egyezmény és a kiegészítő jegyzőkönyvek által elismert emberi jogok

Az egyezmény által elismert emberi jogok viszonylag korai katalógusa annak elfogadásakor az akkor létező felfogást tükrözte. Közvetlen előzménye az ENSZ Közgyűlése által 1948. december 10-én elfogadott Emberi jogok egyetemes nyilatkozata által elismert emberi jogok közül a polgári és politikai jogok kategóriájába tartozó jogokat nevesít, de e kategóriát sem teljes körűen.

Az egyezmény cikkei a következő emberi jogokat határozzák meg:

2. cikk: Élethez való jog;
3. cikk: Kínzás, embertelen, megalázó bánásmód, büntetés tilalma;
4. cikk: Rabszolgaság és a kényszermunka tilalma;
5. cikk: Szabadsághoz és biztonsághoz való jog;
6. cikk: Tisztességes bírói eljáráshoz való jog;
7. cikk: *Nullum crimen sine lege* és *Nulla poena sine lege* elve;
8. cikk: Magán- és családi élethez való jog;
9. cikk: Gondolat, lelkiismeret és vallás szabadsága;
10. cikk: Véleménynyilvánításhoz való jog;
11. cikk: Gyülekezéshez és egyesüléshez való jog;
12. cikk: Házasságkötéshez való jog;
13. cikk: Megfelelő jogorvoslathoz való jog az egyezményben foglalt jogok sérelme esetén;
14. cikk: A hátrányos megkülönböztetés tilalma az egyezményben foglalt jogok vonatkozásában.

Mint a későbbiekben látni fogjuk, ezeket a jogokat az egyezmény később kialakított gyakorlata jelentősen fejlesztette. Ám bizonyos jogok nem jelentek meg az egyezményben, illetve a későbbiekben merült fel az igény újabb jogok elismerésére, vagy már elfogadott jogok egyes elemeinek alaposabb kibontására. Ennek okán a részes államok az egyezménybe foglalt jogok katalógusát később új, elismert emberi joggal egészítették ki, újabb kiegészítő jegyzőkönyvek elfogadásával.

Az egyes külön jegyzőkönyvekbe foglalt biztosított jogok:

1. Jegyzőkönyv, 1. cikk: tulajdonhoz való jog;
1. Jegyzőkönyv, 2. cikk: művelődéshez való jog;
1. Jegyzőkönyv, 3. cikk: szabad és titkos választójog;
4. Jegyzőkönyv, 1. cikk: tartozásért való letartóztatás tilalma;
4. Jegyzőkönyv, 2. cikk: mozgásszabadság, állam elhagyásának joga;
4. Jegyzőkönyv, 3. cikk: állampolgár kiutasításának tilalma, saját állam területére való lépéshez való jog;
4. Jegyzőkönyv, 4. cikk: kollektív kiutasítás tilalma;
6. Jegyzőkönyv: halálbüntetés alkalmazásának tilalma (kivéve háborús helyzetben);
7. Jegyzőkönyv, 1. cikk: megfelelő eljárásához való jog kiutasítási ügyekben;
7. Jegyzőkönyv, 2. cikk: jogorvoslathoz való jog büntető ügyekben;
7. Jegyzőkönyv, 3. cikk: kártérítéshez való jog az igazságszolgáltatási hibák miatt;
7. Jegyzőkönyv, 4. cikk: jogerősen felmentett személyt nem állítható újra bíróság elé;
7. Jegyzőkönyv, 5. cikk: házas felek egyenlősége;
12. Jegyzőkönyv: megkülönböztetés általános tilalma;
13. Jegyzőkönyv: halálbüntetés alkalmazásának teljes tilalma.

### 5.3.2. Az élethez való jog

Az egyezmény követi azt az európai alapjogi megfontolást, ami az élethez való jogot abszolút jognak tekinti, az emberi életet magát pedig az emberi jogok egyik forrásának és eredőjének, ami miatt az kiemelt védelmet érdemel, és annak felelőseként az államhatalom az egyik legfontosabb szereplő. Ennek megfelelően kimondja, hogy senkit sem lehet életétől szándékosan megfosztani, és előírja az élethez való jog kötelező törvényi védelmét, amiből megállapítható az államok felelőssége annak védelmével kapcsolatban.

Ugyanakkor az egyezmény szigorúan meghatározott, kivételes esetekben elfogadja a korlátozást az élethez való jog esetében is. Így nem valósul meg az egyezmény sérelme, amennyiben arra személyek jogtalan erőszakkal szembeni védelme érdekében kerül sor, amennyiben az törvényes letartóztatás foganatosítása vagy a törvényesen fogva tartott személy szökésének megakadályozása közben, illetve zavargás vagy felkelés elfojtása céljából, törvényesen tett intézkedés esetében történik. Ám ezekben a helyzetekben is állandó feltétel, hogy a haláleset ne a szükségesnél nagyobb erőszak alkalmazásának legyen a következménye.

Külön kitér az egyezmény a háborúban, a fegyveres erő jogszerű alkalmazásával okozott halál-esetek kérdésére, ezeket sem tekinti az élethez való jog sérelmének, ám a strasbourgi bírói gyakorlat ilyen esetben külön fenntartja, hogy az élet elvétele jogszerű harci cselekmény eredményeképpen kell, hogy történjen (ellenkező esetben háborús bűncselekmény valósul meg, aminek elbírálására a strasbourgi bíróság nem jogosult).

Eredeti formájában az egyezmény még elfogadta a jogszerű bírói ítélettel kiszabott, és annak megfelelően végrehajtott halálbüntetést az élethez való jog egyezménnyel összeférhető korlátozásaként, ám a később elfogadott 6. Jegyzőkönyv már jelentősen korlátozta annak alkalmazhatóságát, majd 13. Jegyzőkönyv végleg megszüntette a lehetőségét.

Az emberi élet védelmének állami kötelezettségével kapcsolatosan a bíróság nagyon szigorúan vizsgálja a konkrét halálesetekhez vezető állami, hatósági intézkedések szükségességét és arányosságát. Kialakított és következetesen képviselt gyakorlata alapján meghatározott esetekben megfordul a bizonyítási teher is, így például egy, az állami hatóságok által letartóztatott személy halála esetén az érintett államnak kell bizonyítania, hogy nem felelős az adott személy haláláért. Ezt az elsőre furcsának tűnő megoldást az magyarázza, hogy ezekben a helyzetekben az állam az, aki hiteles információval rendelkezhet arról, hogy mi történt a személlyel, ahogy ezzel egyidejűleg teljesen ésszerű elvárás is az állammal szemben, hogy az általa fogva tartott ember életének megóvásáról gondoskodjon.



Az élethez való joggal kapcsolatban a bíróság kialakított gyakorlata alapján az egyezményben részes államokat számos egyéb kötelezettség is terheli. Ezek között a legfontosabb, hogy kötelesek megfelelően kivizsgálni a halálos kimenetelű eseményeket, és meggyőződni arról, hogy a bekövetkezett halálesetek nem bűncselekmény következményei. Amennyiben felmerül a gyanú, hogy azok, akkor megfelelő hivatali szerveiken keresztül meg kell tenniük a tisztázáshoz, adott esetben a felelősség megállapításához és a büntetéshez szükséges megfelelő igazságszolgáltatási intézkedéseket. A fenti kötelezettségek elmulasztását a bíróság akkor is az egyezmény sérelmének tekinti, ha amúgy az államnak a halálesethez nincs közvetlen köze. Hasonlóképpen azt is, ha egy állam emberi életeket veszélyeztető helyzetben elmulasztja a megfelelő lépések megtételét.

Összefoglalva, megállapíthatjuk, hogy a bíróság gyakorlata az egyezmény szövegéből kiindulva eddig igen szigorú életvédelmi beállítottságról tett tanúbizonyságot. Ezzel egyidejűleg visszafogott volt az európai konszenzust egyelőre nem mutató, az élethez való joghoz kapcsolódó eutanázia kérdésében, mert eddig mellőzte az aktivizmust, így nem mondta ki, hogy az élethez való jogból kiolvasható lenne a „méltóságteli halálhoz való jog”, azaz az európai államok nem sértik meg az egyezményt azzal, hogy nem teszik lehetővé az aktív eutanáziát.

### 5.3.3. A kínzás, embertelen, megalázó bánásmód vagy büntetés tilalma

Az egyezmény rövid és egyértelmű megfogalmazással kimondja a kínzás, embertelen vagy megalázó bánásmód, illetve büntetés tilalmát, tekintet nélkül arra, hogy kivel szemben, és milyen okból kerülne az alkalmazásra. Ugyanakkor adós marad e cselekmények definíciójával, így a bíróságnak az egyezmény elfogadása után kialakult gyakorlata e kérdésben megkerülhetetlen fontosságúvá vált.

Az Emberi jogok európai egyezménye (és a bíróság kapcsolódó gyakorlata), valamint a kínzás általános nemzetközi jogi tilalmát kimondó 1984-ben elfogadott ENSZ-egyezmény között kitapinthatók a különbségek. Megállapíthatjuk, hogy az európai egyezmény szélesebb körű védelmet biztosít, mert az ENSZ-egyezmény a „kínzás” szükséges fogalmi elemei között jeleníti meg, hogy a magatartás célzatos legyen, és arra állami szereplők által, vagy azok közreműködésével vagy egyetértésével kerüljön sor. E kritériumok ugyanakkor az európai egyezményben nem jelennek meg, azaz annak alapján több elkövetési magatartás minősülhet tiltottnak.

A tilalom konkrét meghatározásának szempontjából viszont jelentős, hogy a bíróság későbbi értelmező munkájával komoly fogalmi tisztázást hajtott végre. Elkülönítette egymástól a három tiltott magatartási alakzatot, a kínzást, az embertelen bánásmódot, illetve a megalázó bánásmódot.

A bíróság gyakorlata kínzásnak azt a szándékos embertelen bánásmódot tekinti, amely erős és kegyetlen szenvedéssel jár, vagy ilyen fájdalmat okoz. Embertelen bánásmód az a magatartás, amely szándékosan súlyos fizikai vagy pszichikai szenvedést, illetve fájdalmat okoz abból a célból, hogy a személy fizikai, lelki ellenállását megtörje (például vallomást vagy beismerést csikarjon ki), még akkor is, ha az amúgy nem eredményez testi sérelmet. A megalázó bánásmód pedig az, amely az adott személyt nagymértékben megalázza mások előtt, vagy amely alkalmas arra, hogy az adott személyt saját akarata, lelkiismerete ellenében olyan cselekményre kényszerítse, mely saját szemében lealacsonyítja. Megalázó bánásmód az is, amely az adott személyben szorongást, alsóbbrendűségi érzést alakít ki; vagy amely abból a célból alázza meg vagy alacsonyítja le, hogy fizikai vagy lelki ellenállását megtörje.

A bíróság gyakorlata az élethez való joghoz hasonlóan szigorú hozzáállást mutat az állami cselekményekkel szemben. Így például, hasonlóan az élethez való jog esetében látott bizonyítási teher megfordulásához, bizonyos állami cselekmények esetében (például letartóztatás, fogva tartás esetén alkalmazott erőszak) vélelmezi a személlyel szembeni magatartás súlyosságát, amennyiben az érintett állam nem tudja bizonyítani, hogy csak a feltétlenül szükséges mértékű erőszakot alkalmazta, például az őrizetbe vett személy általi esetleges ellenállás leküzdése érdekében. Hasonlóképpen fordulhat meg a bizonyítási teher, és az érintett államnak kell bizonyítania magatartása megfelelőségét például egy letartóztatás során alkalmazott erőszak esetén. Ugyanígy és hasonlóan az élethez való joghoz, a ré-

szes államokat számos eljárási jellegű kötelezettség is terheli a kínzással, embertelen vagy megalázó bánásmóddal kapcsolatos esetek vizsgálata és üldözése tekintetében.

Az ilyen magatartások egyezményi tilalma, illetve annak később kialakult strasbourgi bírói gyakorlata magában foglalja a *non-refoulement* elvét is. Ez azt jelenti, hogy az egyezmény sérelme nélkül senki sem küldhető vissza, vagy adható át olyan államnak, ahol valószínűsíthető, hogy ilyen bánásmód veszélye áll fenn.

#### 5.3.4. A rabszolgaság és kényszermunka tilalma

Az egyezmény tiltja, hogy bárkit rabszolgaságban vagy szolgaságban tartsanak, kényszer- vagy kötelező munkára igénybe vegyenek. Ám megengedi ennek lehetőségét börtönbüntetés, közérdekű munka kiszabása, szabadlábra bocsátás feltételeként, kötelező katonai vagy polgári szolgálat részeként. Ugyanígy lehetséges a közösség létét, jólétét fenyegető szükségállapot vagy bekövetkező természeti csapás esetén.

#### 5.3.5. A szabadsághoz és biztonsághoz való jog

Az egyezmény és annak következetes bírói gyakorlata szigorú feltételek közé szorítja a személyek fogva tartásának lehetőségét, követve az egyik legrégebbi emberi jogi garancia tradícióit. Szabadságtól bárkit csak törvényben meghatározott eljárás alapján, és az egyezményben felsorolt okokból lehet megfosztani. Az egyezmény ilyen oknak, ha a fogva tartás törvényes bírósági ítélet alapján történik. Vagy, ha a letartóztatás vagy az őrizetbe vétel törvény alapján történik, abból a célból, hogy a személyt bűncselekmény elkövetésének alapos gyanúja miatt bíróság elé állítsák, és ezzel megakadályozzák a szökést vagy újabb bűncselekmény elkövetését. Valamint, ha a letartóztatás vagy őrizetbe vétel törvényes alapon történik abból az okból, hogy megakadályozható legyen az országba való jogtalan belépés, illetve biztosítható legyen az adott személy kiutasítása vagy kiadatása.

A szabadsághoz és biztonsághoz való jog védelmével kapcsolatos legfontosabb cél, hogy kizárhatóvá váljon a hatalmi önkény. Ennek okán kötelező elem, hogy a fogva tartás a törvénynek, azaz a megfelelő hazai jogszabályoknak megfelelően történjen. A törvényes alap és a megfelelő cél mellett pedig teljesülnie kell egy sor egyéb feltételnek is. A fogva tartásnak egyénileg indokolhatónak, feltétlenül szükségesnek és arányosnak kell lennie, és csupán addig tartható fenn, ameddig feltétlenül szükséges.

Az egyezmény és annak gyakorlata a személyek fogva tartásához számos egyéb garanciális elemet fűzött. A szabadságában korlátozott személyt haladéktalanul, általa értett nyelven tájékoztatni kell a letartóztatás okáról, az ellene felhozott vád(ak)ról. Új, egyre hangsúlyosabb elemként jelenik meg a fogva tartás jogszerűségének automatikus vagy kérelemre történő bírói felülvizsgálata lehetőségének kötelezettsége, ahogy a bíróság utóbbi gyakorlata egyre inkább egyértelműen foglal állást a tényleges életfogytig tartó szabadságvesztés alkalmazhatóságának tilalmával kapcsolatban.

#### 5.3.6. A tisztességes bírói eljáráshoz való jog

Az egyezmény biztosítja mindenki jogát arra, hogy ügyét törvény által létrehozott, független és pártatlan bíróság tisztességes és nyilvános eljárásban, és észszerű időn belül eldöntse, akár polgári, akár büntetőjogi kérdésről van szó. A bíróság gyakorlata nem csupán szűk értelemben határozza meg a polgári és a büntető eljárásokat, hanem az államok belső joga által más típusúnak minősíthető eljárásokra is kiterjeszti az egyezmény rendelkezését, így például közigazgatási, fegyelmi, versenyfelügyeleti eljárásokra. Ezekkel kapcsolatban érdemes megjegyezni, hogy az Európai Unió luxembourgi bíróságának a gyakorlata sokáig eltérő volt, ennek az ellentmondásnak a feloldása előbb-utóbb szükséges lesz, miután az Európai Unió csatlakozik az Emberi jogok európai egyezményéhez.

Az egyezmény és a csatlakozó bírói gyakorlat a tisztességes eljárás kritériumaival kapcsolatban számos kapcsolódó elvet, előírást alakított ki, amelyek meghatározzák például az eljárások,

de legalább az ítélet nyilvánosságát, vagy az egyes büntető eljárási jogokat. Ezek közül a legfontosabbak az ártatlanság védelme, a vád ismertetésének kötelezettsége, a védőhöz való jog, az eljárás kontradiktórius jellegének fenntartása, valamint a fegyveregyenlőség elve.

A bírósági ügyek észszerű időn belüli befejezésének kötelezettségének megsértése az egyik leggyakrabban (Magyarország esetében is a legtöbbször) felhívott, és nehezen megállapítható jogsértés, hiszen nem lehet egységes mércét alkalmazni. Ennek ellenére a bíróság már kialakított egy hozzávetőlegesen egységes gyakorlatot a kérdésben, és annak alapján nem fogadja el a több éves, indokolatlan késedelmeket, azokat az egyezmény sérelmének tekinti.

A bíróság gyakorlata emellett a tisztességes eljáráshoz való jog részeként értelmezi a bírósághoz való hozzáférés jogát, valamint az állami bírói ítéletek végrehajtásának kötelezettségét. E jog tekintetében is érvényesül az államok abbéli kötelezettsége, hogy senkit nem utasíthatnak ki, vagy adhatnak át olyan államba, ahol nyilvánvaló, hogy a tisztességes eljáráshoz való jogot megtagadnák a személytől.

### 5.3.7. A „nullum crimen sine lege” és a „nulla poena sine lege” elve

A büntetőjog és a büntető eljárásjog fenti alapvető elveinek egyezménybe foglalása tiltja, hogy bárkit olyan cselekményért ítéljenek el, amely az elkövetése idejében vagy a hazai, vagy a nemzetközi jog alapján nem minősült bűncselekménynek. Ehhez hasonlóan, nem lehet olyan büntetést sem alkalmazni, amely súlyosabb a bűncselekmény elkövetése idején alkalmazható büntetésnél, vagy amely nem létezett abban az időpontban.

A visszamenőleges hatály tilalmával kapcsolatban kivételként csak azok a cselekmények jelentkeznek, amelyek az állam belső jogából valamilyen okból hiányoznak ugyan, de megállapítható, hogy a civilizált nemzetek által elismert általános jogelvek szerint bűncselekménynek minősülnek.

### 5.3.8. A magán- és családi élethez való jog

Amellett, hogy a személyek privátszférája védelemre jogosult (amit az egyezmény már a kezdetekben tisztázott), ez különös hangsúlyt nyer az internet korában, miután az adatokhoz való könnyebb hozzáférés, és az esetleges visszaélések egyre komolyabb problémát jelentenek. Az egyezmény előírja ennek tiszteletben tartásának kötelezettségét, de fontos tisztázni, hogy e jog nem korlátozhatatlan. Erre számos lehetőség van (például lehallgatás, megfigyelés), de fontos, hogy mindez az egyezmény alapján csak meghatározott, a korábbiakban tisztázott okokból és érdekekből alkalmazható.

Más az egyezményben biztosított joghoz hasonlóan a magán- és családi élet védelméhez számos más jog is kapcsolható. A bíróság joggyakorlata ide sorolja például a személyes adatok védelmét, a szexuális identitás tiszteletben tartását, a szülő-gyermek kapcsolattartásának sajátosságait, az otthonnak mint magánszférának a védelmét.

### 5.3.9. A gondolat, lelkiismeret és vallás szabadsága

Ez az egyezmény által elismert jog több elemet is magában foglal. Egyrészt a vallás és meggyőződés megválasztásának, illetve megváltoztatásának lehetőségét, ezzel egyidejűleg pedig természetesen mindezek elutasítását is. Ezt az elemet az egyezmény és gyakorlata korlátozhatatlannak tekinti, ahogy egyébként nehéz is elképzelni reálisan, hogy az államhatalom milyen módon tudna mindebbe beavatkozni.

A bíróság értelmezésében olyan nézetrendszerek minősülnek vallásnak, illetve az egyezmény által védett meggyőződésnek, amelyek összefüggő tételekből álló, komolynak tekinthető, kötelező emberi magatartásokat előíró elemeket jelenítenek meg.

A vallást és meggyőződést az ember akár egyénileg, akár közösségileg bármilyen szertartás útján gyakorolhatja, kifejezheti, oktathatja vagy terjesztheti, ám e jog már nem korlátlan: a már többször említett általános elvek alapján korlátozható. Ennek során az állam köteles semlegességet tanúsítani

a különböző felekezetekkel, vallási irányzatokkal szemben, ami nem teszi lehetővé, hogy előnyben vagy hátrányban részesítsen egyes vallási csoportokat.

### 5.3.10. A véleménynyilvánításhoz való jog

A véleménynyilvánítás joga magában foglalja a véleményalkotás és -kifejezés szabadságát. Részt képezi ennek a különböző információk és eszmék megismerésének és közlésének szabadsága is.

Ez az emberi jog az egyezmény által megfogalmazott általános elvek szerint korlátozható, különös jelentősége van e joggal kapcsolatban mások jó hírneve vagy jogai védelmének, a bizalmas vagy érzékeny értesülések forrásvédelmének, az esetleges közlésének megakadályozására tett állami kísérleteknek.

A bíróság gyakorlata kiemelt védelmet biztosít a sajtó mint a vélemények legfontosabb csatornája számára. Ugyanakkor eddigi gyakorlatában megengedőbbnek bizonyult az államokkal szemben, amennyiben azok korlátozásait a közérkölcsvédelmével tudták igazolni.

Nem tekinti ugyanakkor a véleménynyilvánítás szabadságába tartozónak a bíróság olyan eszmék terjesztését, amelyek a demokratikus berendezkedés, a jogállamiság, vagy az emberi jogok érvényesülésének veszélyeztetésére irányulnak. Ám mint eddigi döntéseiből kiderül, az ezekkel szembeni fellépés eszköztárát is korlátozottnak tekinti, és azok tekintetében is fenntartja az arányosság követelményét.

### 5.3.11. A gyülekezéshez és egyesüléshez való jog

Az egyezmény által biztosított védelem a békés célú egyesülés és gyülekezés szabadságára vonatkozik. Korlátozható az egyezmény általános elvei alapján: a nemzetbiztonság vagy közbiztonság, a zavargás vagy bűnözés megakadályozása, a közegészség, az erkölcsök, illetőleg mások jogai és szabadságai védelme érdekében.

A bíróság gyakorlata jelentősen pontosította a fenti elvi alapvetéseket. Így például kimondta, hogy nem tiltható be egy politikai párt azért, mert egy általa képviselt kisebbség által lakott terület függetlenségét tüzi zászlajára, de békés eszközöket alkalmaz ennek elérésére. Ugyanakkor elfogadta egy olyan párt bejegyzésének megtagadását, amely a saría bevezetését irányozta elő, és eszköztárában az erőszak sem volt szokatlan. Ebben az esetben a bíróság nem tartotta aránytalannak a párt nyilvántartásba vételének visszautasítását, ahogy Magyarország esetében a Magyar Gárda Egyesület bírósági feloszlását sem.

A gyülekezés szabadságának korlátozásával kapcsolatban az államok kötelesek alkalmazni a szükségesség-arányosság tesztet. Önmagában az a tény, hogy a szervező egy tagállami jog által előírt bejelentési kötelezettségének nem tesz eleget, még nem eredményezi azt, hogy a hatóságok a jogszabály által amúgy megengedett legsúlyosabb eszközt, az oszlatást alkalmazzák. Emellett az államok kötelezettsége nem csupán a gyülekezéshez való jog gyakorlásának tűrése, hanem annak biztosítása is, hogy e jog gyakorlásában más csoportok ne akadályozhassák a jog gyakorlóját.

### 5.3.12. A házasságkötéshez való jog

Az egyezmény biztosítja, hogy az államok belső joga által a házasságkötésre lehetőséget adó életkort elért férfiaknak és nőknek joguk van ahhoz, hogy házasságot kössenek, és családot alapítsanak. Ezt az egyezmény és annak alapján a bíróság gyakorlata nem terjeszti ki az azonos neműek házasságára: a házasságra vonatkozó szabályok megállapítása tekintetében több ítéletben is lefektette, hogy a tagállamoknak kell dönteniük abban, lehetővé teszik-e azt.

Ugyanakkor az egyik korábbi ítélete indokolásában a transzszexuális személyek házasságával kapcsolatban megjegyezte, hogy „nem talál igazolást arra”, hogy mi alapján lehetne azt nem engedélyezni, ami alapján arra következtethetünk, hogy a bíróság ebben a kérdésben elfogadóbb lesz.

### 5.3.13. A megfelelő jogorvoslathoz való jog az egyezményben foglalt jogok sérelme esetén

Bárki számára, akinek az egyezményben foglalt valamely joga sérelmet szenved, biztosítani kell, hogy az illető a saját állami hatóságok előtt hatékony jogorvoslatot keressen. A jogsértő lehet akár az állam, akár attól független szereplő, de különösen akkor válik ez érdekessé, ha hivatalos minőségben eljáró személyek sértették meg az egyén jogait.

Az egyezmény nem ír elő feltétlenül bírói szintű védelmet, a bíróság gyakorlata alapján elfogadható, ha más, hatékony módot biztosít az állam a jogorvoslatra.

E jog sérelme általában más jogok sérelmével együttesen jelenik meg, így például bármilyen olyan jogsértés esetén, amivel szemben a panaszos azért nem tudja igénybe venni az otthoni fórumokat, mert arra a hazai jogszabályok nem adnak lehetőséget. Ilyen esetekben a bíróság gyakorlata szerint a honi jogorvoslati lehetőségek kimerítésének kötelezettségétől is el lehet tekinteni.

### 5.3.14. A megkülönböztetés tilalma

Az egyezménybe foglalt megkülönböztetés tilalma alapján a részes államok vállalják, hogy az egyezményben meghatározott jogok és szabadságok élvezetét minden személy számára bármilyen megkülönböztetés nélkül biztosítják. E tilalom kimondása az egyezményben megfelelt az ENSZ Alapokmányában és az Emberi jogok egyetemes nyilatkozatában lefektetett emberi jogi, a különbségtétel kiküszöbölésére irányuló alapvetésnek.

Ugyanakkor az egyezmény 1950-ben még csak a saját maga által biztosított jogok tekintetében állapította meg ezt, ennek kiterjesztésére csak később, a 12. kiegészítő jegyzőkönyv elfogadásával került sor. Ez már a megkülönböztetés általános tilalmát mondja ki, mely nem kapcsolódik valamelyik, az egyezményben vagy a kiegészítő jegyzőkönyvekben biztosított emberi jogokhoz, hanem általában minden „törvényben meghatározott jogra” vonatkozik, valamint bármilyen hatósági jogalkalmazás során elkövetett különbségtételre.

## 6. AZ EURÓPA TANÁCS ÉS EMBERI JOGI EGYEZMÉNY VÉGREHAJTÁSI MECHANIZMUSA

### 6.1. Az Emberi Jogok Európai Bírósága

Az Emberi jogok európai egyezményének végrehajtásának ellenőrzésére két mechanizmus áll rendelkezésre. A strasbourgi székhelyű Emberi Jogok Európai Bíróságához benyújtható államközi, valamint egyéni panasz; mindkettő az államra kötelező ítélettel ér véget. Emellett a bíróság a Miniszteri Bizottság felkérésére tanácsadó véleményt hozhat az egyezményre (vagy jegyzőkönyveire) vonatkozó jogi kérdésekben, ám e lehetőség igazi gyakorlati jelentőségre soha nem tett szert.

Az egyezmény a hosszú fejlődés után elért jelenlegi állapotában az egyének számára biztosítja a közvetlen panasz benyújtásának lehetőségét a bírósághoz. Nem volt mindig így. Korábban az egyéni panaszokat az Emberi Jogok Európai Bizottságához kellett benyújtani, amely egyrészt határozott annak elfogadhatóságáról, másrészt eldönthette, hogy továbbítja-e azt a bírósághoz (vagy a Miniszteri Bizottsághoz, amennyiben úgy ítélte meg, hogy politikai döntés lenne inkább szükséges).

A kilencvenes években kezdődő, több jegyzőkönyvben (11., 14.) elhelyezett reformok jelentős mértékben módosították az egyezmény ellenőrzési mechanizmusait. Így például megszűnt az Emberi Jogok Európai Bizottság korábbi szűrő szerepe, sőt az állandó jelleggel működő bíróság felállításával maga a bizottság is. A bíróság ráadásul kizárólagos elbírálási hatáskört kapott, ami azt jelente, hogy megszűntek a Miniszteri Bizottság döntési jogosultságai is. Később, a bíróság felhalmozott ügyhátraléka miatt egyszerűsítették az eljárási szabályokat is, amely reformfolyamat mind a mai napig folytatódik. Újabb módosításokat hoznak majd a 2013 nyarán elfogadott, jelenleg hatályban még nem lévő 15. és 16. jegyzőkönyvek – ezeket a későbbiekben mutatjuk be.

### 6.2. A bíróság összetétele, felépítése

A bíróság a tagállamok számával megegyező számú bíróból áll. Őket a részes államok jelölése alapján választja az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlése. Minden részes állam három személyt jelöl, akik közül kettő a saját állampolgára kell, hogy legyen. A bíráknak a nemzetközi és a hazai legfelsőbb bírói szinttel szemben támasztott elvárásoknak megfelelően mind magas erkölcsi, mind pedig komoly szakmai kritériumoknak kell megfelelniük. Utóbbi elvárás szerint a jelöltnek az állami magas bírói hivatal betöltéséhez szükséges képesítéssel kell bírnia, ami jelentheti azt is, hogy a jelölt már a hazai bírói pályán kellett hogy magas szintre eljusson, vagy általános szakmai elismertséggel kell bírnia, azaz komoly elméleti-gyakorlati szakemberként kellett, hogy bizonyítson. A Bíróság tagjait az utolsó reform, a 14. jegyzőkönyv előírásai alapján 9 évre választják, és nem újraválaszthatók (a 15. jegyzőkönyv újabb kisebb módosításokat vezet majd be).

A bírákat bár az államok jelölik, egyéni minőségükben kell részt venniük a bíróság működésében, azaz nem az állam képviselőiként. Független és pártatlan módon kell tevékenykedniük, ezt erősítik az összeférhetetlenségi szabályok is: hivatali idejük alatt nem vállalhatnak semmilyen olyan tevékenységet, amely alkalmas arra, hogy e tekintetben kétséget keltsen.

A Bíróság összes tagja csak az adminisztratív, vagy a bíróságra saját magára vonatkozó kérdésekben döntő kérdésekben határoz együtt plenáris ülésen. Ilyen kérdés például a bíróság elnökének megválasztása. Igazgatási szempontból a 47 bíró 5 szekcióban szerveződik, egyébként ítélezési munkáját más formációkban, úgynevezett tanácsokban (régebbi terminológia szerint: kamarákban) végzi. Egyesbíró dönt a kérelmek elfogadhatóságáról, az ítélezés háromtagú bírói bizottságban vagy héttagú tanácsban történik, a döntések felülvizsgálatára pedig a tizenhét tagból álló nagytanács (vagy nagykamara) előtt van lehetőség.

## 6.3. A bíróság eljárásai

### 6.3.1. Az államközi panasz lehetősége

Egy részes állam jogsértő tevékenysége a jogsérelmet elszenvedett egyének mellett nemzetközi jelentőségűvé is válhat, vitát generálhat. Emellett pedig az egyezményben részes államok vállalása az egyezményben foglalt jogok „közös” biztosítására irányul, annak alapján tehát objektív, közösen kikényszeríthető kötelezettségek keletkeznek, azaz bármely részes állam felléphet annak kikényszerítésének igényével.

Bármely részes állam benyújthat államközi panaszt, ha úgy véli, hogy egy másik részes állam megsértette az egyezményt, vagy annak jogszabályai illetve hatósági gyakorlata nincs összhangban az egyezménnyel. Ez elvben független attól, hogy történt-e tényleges jogsértés, ahogy elvben az sem feltétel, hogy a panaszt benyújtó állam valamilyen módon érintett legyen. Ezzel együtt természetesen az államok sokkal jobban figyelnek a többi részes állam olyan kétes gyakorlatára, amely valamilyen módon érinti őket, így például Írország kezdeményezett államközi panaszt az Egyesült Királyság ellen annak Észak-Írország területén végrehajtott cselekményei miatt, Ciprus Törökország ellen a sziget északi részének megszállása, illetve az ott elkövetett jogsértések okán, Grúzia Oroszország ellen a 2008-as rövid háborújukkal összefüggésben, valamint legutoljára Ukrajna Oroszország ellen a Krím elcsatolásával, illetve a keleti területeken történt orosz beavatkozással kapcsolatos emberi jogi panaszokkal kapcsolatban.

### 6.3.2. Az egyéni panasz

Az egyezmény 11. Jegyzőkönyve óta bárki egyéni panaszt nyújthat be az egyezményben részes államok bármelyike ellen, amennyiben azt állítja, hogy az megsértette valamelyik, az egyezményben foglalt emberi jogot.

Az egyezmény és a bíróság gyakorlata határozta meg az ilyen egyéni kérelem benyújtására jogosult személyek körét. Így élhet ilyennel bármely természetes személy, személyek csoportja, vagy nem-kormányzati szervezet, akik vagy amelyek állítása szerint a részes állam megsértette az egyezményben, vagy az ahhoz kapcsolódó valamely jegyzőkönyvben biztosított jogok valamelyikét.

A bíróság a nem kormányzati szervezetek fogalmával kapcsolatban szigorú megközelítést alkalmaz, abba nem tartozik bele semmilyen olyan szervezet, mely az államhoz kötődik. Így például még a legteljesebb körű autonómiát biztosító közigazgatási rendszerben működő önkormányzatok sem.

Az államközi panaszok fentebb vázolt rendszerével szemben, az egyéni panasz esetében a bíróság gyakorlata alapján szükséges az úgynevezett áldozati státusz megléte, mind a természetes személyek, mind a nem kormányzati szervezetek esetén. Ennek eredményeképpen a nem kormányzati szervezetek csak akkor szerepelhetnek félként a bíróság előtt, ha maguk is tényleges áldozatai az állami jogsértésnek, így például egy felosztatott párt vagy egyéb testület. Ugyanakkor a bíróság joggyakorlata kiterjesztően értelmezi az áldozat fogalmát, azaz a panasz benyújtására jogosult személyek körét. Áldozatnak számít a közvetlen áldozat, azaz a közvetlenül jogsérelmet elszenvedett személy, a köz-

vetett áldozat, azaz aki a közvetlen áldozattal szoros kapcsolatban áll. Ilyen lehet például a közvetlen áldozat közeli hozzátartozója, akit a jogsérelem ugyancsak hátrányosan érint, vagy akinek a jogsérelem orvoslásához személyes érdeke fűződik. (Ilyenek lehetnek például az eltűnt vagy a kiutasított személyek közeli hozzátartozói.) A fentiek mellett ismeri a gyakorlat a potenciális áldozat fogalmát is, ilyen esetben elegendő a panasz benyújthatóságához egy olyan létező jogszabály vagy hatósági határozat, amely alkalmas arra, hogy jogsérelmet okozzon. Emellett létezik a jövőbeli áldozat, akivel kapcsolatban biztos, hogy a jogsérelem be fog következni.

A panaszok betérjesztésére kötetlen formában van lehetőség, azokat a részes állam nyelvén, akár egyszerű levél formájában is elő lehet terjeszteni. Ugyanakkor amennyiben a panaszt a bíróság elfogadhatónak nyilvánítja, onnantól kezdve további beadványokat már csak angol vagy francia nyelven lehet benyújtani.

Fontos előírás az egyezményben, hogy az egyéni panasz benyújtását a részes állam semmilyen módon nem akadályozhatja. Egyrészt tartózkodnia kell bármilyen nyomásgyakorlástól, mely alkalmas arra, hogy a kérelmezőt megfélemlítse, vagy egyéb módon a panasz visszavonására ösztönözze. Másrészt viszont elő kell segítenie, hogy a panaszos érdemben előadhassa kérelmét a bíróság előtt, vagy egyéb, az egyezmény végrehajtására, ellenőrzésére rendelt intézményekkel érintkezessen. Ehhez hozzátartozik, hogy a részes államok informálják a társadalmat jogaikról, a bíróság működéséről, annak gyakorlatáról és igénybe vételének lehetőségéről.

### 6.3.3. A bíróság eljárása

Az Emberi Jogok Európai Bíróságának eljárása két szakaszra bomlik:

- 1) az elfogadhatóság vizsgálata;
- 2) érdemi döntés.

A konkrét panasz elfogadhatóságát a bíróság hivatalból, az eljárás bármely szakaszában vizsgálhatja, a gyakorlatban ugyanakkor sokszor külön végzésben dönt erről az eljárás kezdeti, bevezető szakaszában. Ennek különösen megnőtt a jelentősége a bíróság ügyterhének folyamatos növekedésével, amikor már tanácsos az érdemi vizsgálatra alkalmatlan panaszokat minél előbb lezárni, hogy a bíróság a komoly panaszokkal foglalkozhasson.

A bíróság működésére az elmúlt időszakban irányuló reformok is elsősorban erre a helyzetre próbálnak reagálni. Az utolsó átfogó, a 14. Jegyzőkönyvbe foglalt módosítások is ezt szolgálták. A bírósághoz a tagállam nyelvén is előterjeszthető panaszokat korábban először egy kijelölt referens bíró vizsgálta meg, majd annak elfogadhatóságáról a bíróság háromtagú tanácsa döntött. Az új szabályok alapján már lehetségessé vált, hogy a referens ne bíró legyen, és az elfogadhatóságról egyesbíró dönthet. A háromtagú bírói tanács elé kerül az elfogadhatóság kérdése, ha az nem egyértelmű, illetve e kérdésben határozhat a 7 bíróból álló tanács is, ha kell, már az érdemi vizsgálat eredményeképpen is.

### 6.3.4. A panaszok előterjesztésének feltételei

A strasbourgi bírósághoz benyújtandó panaszok előterjesztésének vannak feltételei. Ezek közül a két legfontosabb nem tartalmi jellegű.

Egyrészt a kérelmező köteles kimeríteni az összes hazai jogorvoslati lehetőséget. A bíróság alapos gyakorlatot alakított ki annak vizsgálatára, hogy mi minősül ilyennek, e szerint az államban létező, tényleges és hatékony, azaz a személyek számára hozzáférhető jogorvoslati fórumokat kell kimeríteni, a rendes perorvoslati eszközök alkalmazásával. A rendkívüli perorvoslat fogalmi körébe vont fórumok illetve eljárások (így például egy perújítás) nem tartoznak ebbe a körbe, ezek igénybe vétele nem feltétele a strasbourgi bírósághoz való fordulásnak.



Másrészt pedig határidőt szab az egyezmény: a panaszt a végleges hazai határozat meghozatalától számított 6 hónapon belül kell előterjeszteni. A 2013 nyarán elfogadott 15. jegyzőkönyv alapján e határidő – amennyiben a részes államok elfogadják – 4 hónapra csökken.

Emellett vannak a panasz előterjesztésének további feltételei is. Az nem lehet például névtelen. Nem nyújtható be olyan kérelem, mely lényegileg azonos egy, a bíróság (vagy más nemzetközi fórum) által korábban már vizsgált ügygel, ha az nem tartalmaz az ügyre vonatkozó új adatokat. A panasz nem lehet nyilvánvalóan alaptalan, és nem minősülhet a kérelem előterjesztéséhez való joggal történő visszaélésnek. A 14. Jegyzőkönyv szerint az is szükséges továbbá, hogy a kérelmező „jelentős” hátrányt szenvedjen, kivéve, ha a kérdés elméleti súlya a panasz érdemi megvizsgálását teszi szükségessé.

A fenti feltételeknek nem megfelelő kérelmeket a bíróság elfogadhatatlannak minősíti, és további érdemi vizsgálat nélkül elutasítja. A 14. Jegyzőkönyv alapján erről alaphelyzetben egyesbíró dönt.

### 6.3.5. A bíróság eljárása

Fő szabály szerint az ügyeket érdemben a 7 bíró által alkotott tanácsok vizsgálják meg, és döntenek el. Ám lehetőség van arra is, hogy az eljáró tanács átadhatja ezt a feladatot a Nagytanács (Nagykamara) számára abban az esetben, ha egy konkrét panasz az egyezmény vagy az ahhoz kapcsolódó jegyzőkönyvek értelmezését vagy alkalmazását érintő lényeges kérdéseket vet fel, vagy amennyiben lehetséges, hogy egy kérdés megítélése a kamaránál a bíróság által korábban hozott határozattal ellentétes lehet. E lehetőség gyakorlásához viszont arra is szükség van, hogy a konkrét ügyben érintett felek (akár a panaszos, akár az állam) egyike se tiltakozzon ez ellen – a feleket megillető e jogot viszont a még hatályba nem lépett 15. jegyzőkönyv eltörli majd (ezt a későbbiekben még kifejthetjük bővebben).

Újabb kivétel a 14. Jegyzőkönyv alapján, hogy a bíróság jól megalapozottnak és egyértelműnek tekinthető joggyakorlata alapján eldönthető ügyekben a háromtagú bírói bizottság is hozhat érdemi ítéletet egyszerűsített eljárásban.

Az eljárás végén megszülető ítéletet megelőzően a bíróság az eljárásban résztvevő felek tekintetében ideiglenes intézkedéseket is elrendelhet, amelyek kötelezők. Ilyenre példa lehet egy panaszos személy kiutasításának kötelező elhalasztása az állam hatóságai által.

### 6.3.6. A bíróság ítélete a panaszos eljárásban

Az érdemi eljárás a felek számára kötelező ítélettel zárul, amiket azok kötelesek végrehajtani. Az ellen fellebbezni nem lehet, de kivételes jelleggel lehetséges a tanácsok által meghozott ítélet felülvizsgálata. Annak meghozatalától számított 3 hónapon belül az ügyben részes bármely fél kérheti, hogy az ügyet a nagytanács vizsgálja felül. Ennek elfogadhatóságáról az e célra szolgáló öttagú tanács dönt, és amennyiben támogatja azt, a nagytanács az ügyet teljeskörűen, újra megvizsgálja. Ennek eredményeként új ítélet születik, ami helyben hagyhatja, de akár meg is változtathatja az ítéletet meghozó kamara döntését. A felülvizsgálat eredményeképpen született ítélet már mindenképpen, véglegesen kötelezi a feleket.

A bíróság ítélete nem alkalmas eszköz arra, hogy megsemmisítsen tagállami hatósági vagy bírói határozatokat, vagy, hogy hatályon kívül helyezzen tagállami jogszabályokat. Így ilyenre nem is kerülhet sor. A bíróság az állam egyéni ügyben hozott döntését annak egységében méri az egyezmény által támasztott feltételekhez, és általában azt a kötelezettséget irányozza elő, hogy az szüntesse meg a jogsértést, és adjon a kérelmező számára „megfelelő elégtételt”. Az eddigi gyakorlat az volt, hogy az érintett állam egyedi jogorvoslással rendezte az ilyen ügyeket, például a bíróság által jogsértőnek minősített tagállami bírói döntés esetében felülvizsgálat vagy perújítás biztosításával. A meghozott ítéletek végrehajtását a Miniszteri Bizottság, az Európa Tanács legfontosabb politikai intézménye felügyeli.

Ugyanakkor az egyezménnyel ellentétes tagállami jogszabályok által okozott jogsértések esetében egyre hangsúlyosabban megjelenő elvárás, hogy az állam a jogsérelmet okozó jogszabályt is módosítsa. A magyar Alkotmánybíróság gyakorlata e tekintetben például az volt, hogy a strasbourgi bíróság által

az egyezmény sérelmét kimondó jogszabályi normák egy részét alkotmányellenesnek minősítette. A bíróság elé kerülő ügyek jelentős része ugyanakkor ismétlődőnek tekinthető, és annak eredményeképpen keletkeznek, hogy az adott tagállam nem tudja, vagy nem akarja saját belső jogát a bíróság gyakorlata által meghatározott értelmezéshez igazítani. Erre a problémára próbál reagálni a fentebb bemutatott, a 14. Jegyzőkönyv által lehetővé tett megoldás az „ismétlődő ügyek” tekintetében, valamint a 2011-ben kialakított úgynevezett „pilot-eljárások” lehetősége. Ennek a lényege, hogy az egy adott tagállamból érkező nagy tömegű, jellegében azonos panaszt a bíróság néhány ügy kiemelésével tárgyalja, majd az akkor elfogadott ítéletet az összes többi panaszra is alkalmazni rendeli.

A csupán a felekre kötelező egyedi ítéleteken túlmenően a bíróság kialakult és megalapozott joggyakorlata azonban az egyezmény összes részes államára nézve is kötelezőnek tekinthető. Az ezt felépítő egyedi ítéletek rendszerét ugyanis az egyezmény és csatolt jegyzőkönyvei hiteles értelmezéseinek tekinthetjük, ami a nemzetközi jog általános szabályai szerint az egyezmény kötelező erejét osztja. Az sem utolsó szempont, hogy a bíróság általában követi saját gyakorlatát, tehát a részes államok el tudják dönteni, hogy konkrét magatartásuk kiállja-e majd a bíróság próbáját.

## 7. A BÍRÓSÁG REFORMJA

### 7.1. A reformok szükségessége

A bíróságra háruló hatalmas ügyteher kezelésének problémája már a '80-as években is jelentkezett, amit nehezített a '90-es évek során az Európa Tanácshoz csatlakozó számos új rendszerváltó állam által magával hozott jelentős mennyiségű ügy. Ezek ráadásul nem csak mennyiségi, hanem gyakran minőségi problémát is jelentettek, hiszen a kommunista rezsimek felszámolásának alkalmanként tökéletlen jellege számos újszerű emberi jogi probléma felmerüléséhez vezetett – miközben sok esetben a jogállami rendszerek bevezetése is előhozott régi-új kérdéseket. A bíróság eljárásának 1998-as átalakítása is rontott a helyzeten, hiszen az egyéni panaszok befogadhatóságának elbírálása is a bíróságra hárult, szemben a korábbi helyzettel: korábban e szűrés az Emberi Jogok Európai Bizottsága feladata volt. Ennek munkája eredményeképpen a bíróságra már csak a komoly és általában jól előkészített ügyek jutottak el korábban. Ám a Bizottság megszüntetése, és a panaszosoknak az a lehetősége, hogy a bírósághoz közvetlenül forduljanak, azt eredményezte, hogy a befogadhatóság bírálata is a bíróságra hárult. Ez nem csak nagy mennyiségű, de rettenetesen változatos színvonalú beadványok tömegét jelentette, amit annak adminisztrációjának kellett lekezelnie, beleértve ebbe a befogadhatóság ügyében dönteni köteles bírakat is.

A feltorló ügyteher pedig idővel mindig ügghátralékká válik, ami magán a bíróságon túlmutató problémákat okoz. Annak gyengülése ugyanis az Európa Tanács egész emberi jogvédelmi rendszerére hatást gyakorló gondokká alakulhat: a bíróság hitelességének eltűnésével mind a jogkereső potenciális panaszosok, mind pedig a tagállami igazságszolgáltatási és jogvédelmi fórumok (bíróságok, alkotmánybíróságok) elveszíthetik a rendszerbe vetett bizalmukat. Ami pedig még nagyobb veszély, hogy emellett felerősödhetnek az egyes tagállami kormányzatok a bírósággal szemben kritikus hangjai (amelyek gyakran épp a bíróság gyengítését célozzák), illetve hajlamossá válnak merészebb egyezmény-sértésekre, ha azzal számolhatnak, hogy akár több választási ciklust is jelenthet, amíg jogsértésükre megérkezik a strasbourgi válasz.

Különleges hatékonysági problémát jelent, hogy a felmérések szerint a bíróság az 1998 és 2008 közötti panaszok 90%-át elfogadhatatlannak minősítette, azaz a panaszok nagyon nagy részére feleslegesen volt kénytelen erőforrásokat fordítani. Ez az arány – részben a reformok hatására – az azóta eltelt időszakban évről évre javuló tendenciát mutat.

Egyre komolyabb problémává alakul a tömeges panaszok kérdése is. Ezeknél az okozza a gondot, hogy ha egy kormányzati intézkedés egyszerre nagyobb csoportok, akár tömegek emberi jogi jogsérelmére vezet, az egyrészt akár ezres beadványszámot eredményezhet, másrészt pedig azok egyéni vizsgálata lényegében energiapocsékolássá válhat, hiszen egyetlen eset „rendezése” önmagában nem oldja meg a rendszerszintű gondot. Mivel a jogsértésre vezető állami cselekmény minden egyes esetben ugyanaz, annak megítélése is jellemzően azonos. Ennek kezelésére is megoldásokat kellett kialakítani.

### 7.2. Az első reform – a 14. Jegyzőkönyv (2010)

2010-ben lépett hatályba a 14. jegyzőkönyv, amely több ponton változtatott az egyezmény végrehajtási mechanizmusán. A rendszer erősítésének szándékával jogosítványokat adott a Miniszteri Bizottság

számára: így az kérheti a bíróságtól egy ítélet utólagos értelmezését, valamint kétharmados többséggel eljárást indíthat egy tagállam ellen, amennyiben az nem megfelelően hajt végre egy ítéletet.

A fentiek mellett érdemi reformokat vezetett be annak érdekében is, hogy felgyorsítsa a bíróság eljárását, és ezzel lehetőség szerint csökkentse az ügyhátralékot. A jegyzőkönyv két fő csapásvonal mentén próbálta ezt elérni: egyrészt az emberi erőforrásokkal való hatékonyabb gazdálkodással, másrészt pedig a bíróság által vizsgálható ügyek körének szűkítésével.

### 7.2.1. Új bírói formációk alkalmazhatósága

Az egyes panaszok elfogadhatóságáról a jegyzőkönyv hatályba lépése előtt háromfős bírói tanácsnak kellett döntenie, ám utána ez már egyedül eljáró bírónak lett a feladata főszabály szerint, a viszonylag egyszerű ügyekben. Az addigi irányadó háromfős bírói tanács is alkalmazható maradt, de csak kivételesen, amennyiben nem született egyesbírói döntés.

A jegyzőkönyv hatályba lépése előtt héttagú tanácsok döntöttek az egyéni panaszok ügyében, ám azután már háromfős bírói bizottságok is hozhatnak ítéletet olyan ügyekben, amelyek esetében a megalapozottság világos, és amelyekben a bíróság már kialakult gyakorlattal rendelkezik. A háromfős bizottságok emellett az ismétlődő, tömeges ügyekben egyszerre dönthetnek az elfogadhatóság kérdésében, valamint az ügy érdekében is.

### 7.2.2. Kísérlet az elfogadhatóság szigorítására

A jegyzőkönyv egyik komoly változtatása a bíróság működésének sarokkövének tekinthető *elfogadhatóság* területén történt. A jegyzőkönyv új elemként előírta ugyanis, hogy amennyiben a jogsérelem nem okoz „jelentős hátrányt”, a bíróságnak a panaszt elfogadhatatlannak kell minősítenie.

Ez alól két kivételt állapított meg a jegyzőkönyv, úgynevezett „biztonsági klauzulaként”, azaz olyan esetekként, amikor a bíróság az egyéni hátrány jelentéktelensége ellenére elfogadhatónak találhatja az egyéni panaszt, és érdemben vizsgálhatja azt. Az első ilyen eset, ha a sérelmet az egyéni hatásától függetlenül olyannak ítéli meg, amely az egyezmény (vagy valamelyik jegyzőkönyv) alkalmazása szempontjából különösen fontos, a második pedig, ha a panasz megvizsgálására nincs megfelelő tagállami bírói fórum.

Érdemes megjegyezni, hogy a jegyzőkönyv hatályba lépése előtt már maga a bíróság is kezdett ilyen irányba mutató gyakorlatot kialakítani: többször minősített elfogadhatatlannak olyan panaszokat, amelyek nem hívtak fel komoly hátrányt, és egyszerűen a már kialakult gyakorlat alkalmazását igényelték volna a tagállami bírói fórumok részéről.

Az új elfogadhatósági kritérium alkalmazásával kapcsolatos tapasztalatok vegyesek voltak. Maga a bíróság sem volt hajlandó szolgai módon alkalmazni azt, különösen a „jelentős” kritérium értelmezése jelent meg igen tág sávban, ami miatt a reformot ebben a formájában nem tekintették egyértelmű sikernek az Európa Tanács tagállamai.

## 7.3. A második reform, a 2013-ban elfogadott 15. és 16. jegyzőkönyvek

A reformok értékelése és továbbfejlesztése érdekében az Európa Tanács tagállamai három jelentős kormányközi konferenciát szerveztek a 14. jegyzőkönyv utáni időszakra való tekintettel (Interlakenbe 2010 februárjára, Izmirbe 2011 áprilisára és Brightonba 2012 áprilisára). Az itt lefolytatott megbeszélések eredményeképpen született meg 2013-ban két újabb szám szerint a 15. és a 16. jegyzőkönyv. Elfogadásukkal a tagállamok célja a bíróság működésének felgyorsítása vagy megkönnyítése volt. A jelen kézirat lezárásakor (2017. február) a két jegyzőkönyv még nem volt hatályban, a 15. jegyzőkönyv az egyezményben részes összes állam (jelenleg 33 állam raitifikálta, közte Magyarország, 10 állam

írta alá, és 4 nem tett még semmilyen lépést), a 16. pedig 10 részes állam ratifikációját igényli (jelenleg 7 áll rendelkezésre, Magyarország még alá sem írta).

### **7.3.1. A panaszok beadására nyitva álló határidő csökkentése (15. Jegyzőkönyv)**

A 15. jegyzőkönyv az addigi 6 hónapról 4 hónapra csökkenti az egyéni panaszok beadására nyitva álló határidőt. E rendelkezés hatása az eljárások potenciális hosszának csökkenésében jelenhet meg, ugyanakkor hatással lehet az ügyek jobb előkészítettségére is. Emellett hatásai még bizonytalanok, nyitott kérdés, hogy milyen hatással lesz az egyéni panaszok helyzetére abban az esetben, ha azok teljes előkészítése például az érintett államok, vagy azok hatóságainak mulasztása okán nem lesz lehetséges.

### **7.3.2. A felek eljárási jogainak korlátozása az eljáró bírói formáció, illetve szint változtatásának lehetőségével kapcsolatban (15. Jegyzőkönyv)**

A jegyzőkönyv hatályba lépése után már nem lesz szükséges a konkrét eljárásban részt vevő felek hozzájárulására ahhoz, hogy az ügyet tárgyaló bírói tanács azt a Nagykamarához helyezze át. Az áttételre akkor van lehetőség, ha az ügyet tárgyaló tanács előzetesen úgy ítéli meg, hogy ítélete ellentétes lesz a bíróság addigi gyakorlatával, és emiatt fontos lehet, hogy a bíróság legmagasabb szintjén szülessen döntés. Ez rövidítheti az eljárást, hiszen amíg a tanácsok által hozott ítéletekkel szemben a Nagykamaránál lehet felülvizsgálatot kérni, a Nagykamara ítéleteivel szemben már erre nincs lehetőség, tehát egy lépés kizárásával rövidülhet az eljárás.

A jegyzőkönyv módosításának lényege az, hogy hatályba lépéséig az áttételre csak akkor kerülhetett sor, ha az eljárásban részt vevő felek nem tiltakoztak ellene. A jegyzőkönyv hatályba lépése után az áttételről való döntésnek nem lesz akadálya valamelyik fél egyet nem értése.

Bár a cél világos, a módszer hatása egyelőre kérdéses a bíróság működésének színvonala tekintetében. Félő, hogy az egyes kérdések megvitatásának lehetséges szintjeinek csökkentett száma nem vezet-e szakmailag meglapozatlanabb, vagy politikai szempontból támadhatóbb ítéletekhez? Ennek megértéséhez érdemes végiggondolni két példát. A szélesebb közönség körében is ismertté vált Lautsi-ügyben (amelynek tárgya az állami iskolák osztálytermeinek falán elhelyezett feszület kérdése volt) a tanács első ítéletét komoly, európai szintű politikai felzúdulás követte. Az ítélet ugyanis egyrészt felszínre hozott kellően nem figyelembe vett érveket, de egyben társadalmi üzenetet is jelentett, ami után a Nagykamara inkább megváltoztatta azt. A magyarországi, vörös csillag viselésével kapcsolatos legelső Vajnai-ügy után a peresztes magyar kormány nem élt a felülvizsgálat lehetőségével, ami nyitva hagyta a kérdést, hogy születhetett-e volna más ítélet is, aminek káros politikai hatásai a 2010-es kormányváltás utáni időszakban, az akkori azonos tárgyú ügyekben hozott ítéletekkel kapcsolatosan jelentkeztek. Összességében azt mondhatjuk, hogy az ügyek gyorsítása érdekében nem érdemes kizárni annak lehetőségét, hogy a bíróság két különböző szintje is elemezhesen egy jelentős emberi jogi kérdést, a nem kellő alaposággal meghozott ítélet nem lesz jobb csak azért, mert gyorsabban születik meg. Persze e kérdések, illetve hatások vizsgálata és tárgyalása a jegyzőkönyv hatályba lépése utáni időszakra marad.

### **7.3.3. Az értékelési mozgástér és a szubszidiaritás elvei (15. Jegyzőkönyv)**

A jegyzőkönyv módosításai között egy érdekes elem jelenik meg a preambulum szövegében. Hivatkozás történik ott az „értékelési mozgástér” és a „szubszidiaritás” elveire, konkrét kötelezettség vagy szabály hozzáadása nélkül.

Mint azt korábban tisztáztuk, az értékelési mozgástér a strasbourgi bíróság gyakorlatában kialakult egyik elv. Lényege, hogy bizonyos emberi jogi kérdésekben léteznek az egyes tagállamok és társadalmak között olyan igazolható és méltányolható különbségek, amelyek léte okán egy jogot korlátozó állami cselekmény nem biztos, hogy az egyezmény sérelmét fogja jelenteni, amennyiben

az egyébként megfelel a korlátozásoknak az egyezménybe foglalt kritériumainak. (Ezen a ponton érdemes lehet megjegyezni, hogy az Emberi Jogok Európai Bírósága mellett az Európai Unió Luxembourgban működő bíróságának gyakorlata is ismeri ezt az elvet.)

Mivel a strasbourgi bírói gyakorlat egyik értelmezési termékéről van szó, ami a bíróság által természetesen követett szabályt jelent, illetve mivel a preambulumba foglalt kitélt nem követik tényleges jogi előírások, egyelőre kérdéses, hogy mi célt is szolgál ennek a jegyzőkönyvbe, azaz írott jogforrásba való foglalása. Egyelőre úgy tűnik, hogy az egyezményben részes államok magát a bíróságot akarják emlékeztetni erre, ám ebben az esetben az a kérdés, hogy vajon ők maguk mit is értenek értékelési mozgástér alatt. A korábban említett, 2010 után tartott konferenciákon megfogalmazottak, valamint más csatornákon a bíróság irányába eljuttatott üzeneteikből az olvasható ki, hogy e mögött többek esetében a bíróság korlátozásának szándéka sejlik fel, hiszen egyre erősödnek azok a hangok, amelyek szerint a strasbourgi bírák folyamatosan és túlzóan beavatkoznak a tagállamok szuverenitásába, vagy nem állnak kellő érzékenységgel azok problémáihoz. Úgy tűnik, hogy a tagállamok azt várják el, hogy a bírósággal szemben kötelező elvárásként fogalmazhassák meg azt, amit az idáig egyfajta diszkrecionális mérlegelés eredményeképpen alkalmazott.

A „szubszidiaritás” elvének felemlegetése a jegyzőkönyv preambulumban egy kifejezetten érdekes újdomság, aminek tartalmát és hatásait egyelőre ugyancsak nehéz felmérni, különösen, hogy az Európa Tanács struktúráján belül kifejezetten rendszeridegen elemről beszélünk. Ezt az elvet idáig csak az Európai Unió keretében ismertük, mégpedig az Unió működésének egyik korlátjaként. Annak lényege a „polgárközeliség”, azaz az ügyek minél alacsonyabb szinten való rendezésének követelménye, ami az elmúlt években az uniós tagállamok egyik legfontosabb eszközévé vált az Unióval szembeni hatásköri viták tekintetében. Ezt az uniós köteles figyelembe venni például a jogalkotás területén (például Magyarország egyik érve az uniós bíróság előtti „kvótaperben” is a szubszidiaritás elvének állítólagos megsértésére alapozott). Ugyanakkor az Európa Tanács keretében ez az elv majdhogynem értelmezhetetlen ebben a formában, hiszen az nem alkot jogot, így nem is jelenik meg annak lehetséges értelmezési terepe. Sőt, ahol mégis megjelent, ott éppen az államok hatalmának korlátjaként, nevezetesen az 1985-ben elfogadott Helyi Önkormányzatok Európai Chartájában, amely a decentralizált közigazgatás szükségessége mellett tette le a garast. A bíróság esetében pedig pláne nehezen tölthető fel tartalommal, hiszen ott semmiféle jogalkotás nem folyik, csupán az államok által elfogadott egyezmény szövegének értelmezése – még akkor is, ha egyesek szerint a kiterjesztő értelmezés válhat egyfajta jogalkotássá.

Az Európa Tanács a jegyzőkönyvet megszővegező tagállamai e szöveg alapján úgy tűnik, hogy a szubszidiaritást akként értelmezik, hogy annak alapján a bíróság húzódjon vissza, hiszen az emberi jogok védelme elsődlegesen állami hatáskör. Ám le kell szögeznünk, hogy ez az értelmezés súlyosan téves, hiszen figyelmen kívül hagyja a nemzetközi emberi jogvédelmi mechanizmusok (mint amilyen az Európa Tanács rendszere is) legfontosabb sajátosságát. Nevezetesen, hogy a nemzetközi emberi jogvédelmi mechanizmusok minden körülmények között egyfajta *ultima ratio* szerepkörben működnek, azaz már csak akkor kerül sor az alkalmazásukra, amikor az állami szerepvállalás véget ért. Ennek leginkább világos jele a honi jogorvoslati lehetőségek kimerítésének kötelezettsége a bírósághoz fordulás előtt (ez amúgy minden más nemzetközi emberi jogi rendszernek is jellemzője), ami minden lehetőséget megad az érintett állam számára ahhoz, hogy orvosolja az adott emberi jogi sérelmet. Ilyenkor pedig már nincs helye az államra való bárminemű visszautalásnak, ahogy a strasbourgi bíróság működése során sincs a szubszidiaritás felhívásának.

Ez a jövőben különösen az Európai Unió egyezményéhez való folyamatban lévő csatlakozásának befejeztével válik majd zavaróvá, ha a szubszidiaritás elve alapján működő gazdasági-politikai szervezet emberi jogokkal kapcsolatos tevékenységét a strasbourgi bíróságnak majd egy másik fajta szubszidiaritás alapul vételével kell vizsgálnia. Az kérdésesnek tűnik ugyanis, hogy a strasbourgi bíróság átveszi-e majd egy az egyben az Európai Unió és a luxembourgi bíróság szubszidiaritás-értelmezését. Már csak azért is, mert az uniós 28 tagállama mellett jelen van még az Európa Tanácsban 19 másik tagállam.

Mivel e két elem csupán a jegyzőkönyv preambulumban jelenik meg, konkrét jogi kötelezettségek és szabályok megfogalmazása nélkül, a későbbi bírói gyakorlat töltheti majd fel őket tényleges tartalommal. Borítékolható, hogy a bíróság előtti tagállami érvelések mind arra fognak irányulni, hogy ezek alapján a bíróság visszafogottabban tegye kritika tárgyává a tagállami cselekményeket, ám a bíróság válasza ez ügyben még várat magára, a jegyzőkönyv hatályba lépése utáni ítéletekben válik majd körvonalazhatóvá.

#### 7.3.4. Új, tanácsadó véleményre irányuló eljárás (16. Jegyzőkönyv)

A 16. jegyzőkönyv bevezet egy igazi újdonságot a strasbourgi bíróság működésében azzal, hogy megteremti egy új tanácsadó véleményre irányuló eljárás jogi alapjait. Ez az eljárás arra ad lehetőséget, hogy a részessé váló tagállamok legmagasabb bírói fórumai a strasbourgi bírósághoz forduljanak azért, hogy egy előttük folyamatban lévő ügyben felmerülő, az egyezmény (vagy valamelyik jegyzőkönyv) által védett emberi jogot érintő elméleti jelentőségű kérdésben kikérhessék a bíróság (ezen a ponton jogilag még nem kötelező) véleményét a saját ítélethozataluk előtt, majd annak figyelembe vételével dönthessenek az előttük lévő ügyben. A megoldásnak vannak előnyei, ugyanakkor érdemes a hátrányokat is számba venni.

Egy ilyen lehetőség abból a szempontból előnyös lehet, hogy a tanácsadó vélemények a különböző nemzetközi bírói fórumok gyakorlatában tényleges jogi kötelező erő hiányában is alkalmasak lehetnek egységes jogértelmezés kialakítására. Ez egyrészt jó hatással lehet a tagállamok belső jogi gyakorlatára, másrészt pedig a strasbourgi fórumra nehezedő ügyterhet is könnyítheti. A bíróság előzetes álláspontjának ismerete már a tagállami eljárás során a panaszosok jelentős részét távol tarthatja: az ezzel elősegített pernyertessége esetén nyilvánvaló okokból, pervesztesség esetén pedig azért, mert nem kecsgettet hiú reményekkel.

Ugyanakkor mivel a jegyzőkönyvben kialakított modell szerint csak a legmagasabb szintű tagállami bíróság fordulhat a strasbourgi fórumhoz, és annak ítélete nem lesz kötelező, kérdéses, hogy mennyiben tud majd érvényesülni a hatás az alacsonyabb szintű bírói fórumok gyakorlatában. Jelenleg úgy tűnik, hogy ez az eszköz arra lesz alkalmas, hogy a felek a tagállami bíróság előtt „megszondázhassák” a valószínű strasbourgi álláspontot, majd ennek ismeretében dönthessenek egy esetleges egyéni panasz benyújtásáról. Ez vezethet arra, hogy csökken a strasbourgi ügyteher, de belső gyakorlatalkító hatása kétséges – viszont a lehetséges panaszosok távoltartására tényleg alkalmas lehet.

Ezen a ponton érdemes lehet megjegyezni, hogy amennyiben a cél az volt, hogy már a tagállami ítélkezés szintjén a strasbourgi bíróság mércéjének megfelelő ítéletek szülessenek, érdemes lett volna egy olyan új eljárás bevezetése, amely az Európai Unió luxembourgi bírósága előtt létező, úgynevezett „előzetes döntéshozatali eljárás” strasbourgi megfelelője. Ennek lényege, hogy az uniós jogot alkalmazni köteles tagállami bíróság már első fokon eljárva is kikérheti az Unió bíróságának álláspontját az uniós jog értelmezésével kapcsolatos kérdésben, amire az kötelező ítélettel válaszol. Ezzel garantálható, hogy már első fokon az uniós jogértelmezésnek megfelelő tagállami bírói ítéletek szülessenek. Ugyanakkor meg kell jegyezni, hogy egy ilyen, a strasbourgi bíróság tekintetében létező eljárással kapcsolatban kritikaként lenne megfogalmazható, hogy egyrészt nem biztos, hogy helyet biztosítana az értékelési mozgástérnek, másrészt nehezen összeilleszthető a nemzetközi emberi jogvédelmi rendszerek fentebb leírt *ultima ratio* jellegével is.

Természetesen az új eljárás érdemi értékelésére is csak a jegyzőkönyv hatályba lépése utáni néhány év tapasztalatainak mérlegelése után lesz lehetőségünk.

## FELHASZNÁLT STRASBOURGI BÍRÓSÁGI DÖNTÉSEK

*Bankovic v. Belgium és mások-ügy*, 2001  
*Behrami v. Franciaország-ügy*, 2007  
*Bukta v. Magyarország-ügy*, 2007  
*Çakıcı v. Törökország-ügy*, 1999  
*Chahal v. Egyesült Királyság-ügy*, 1996  
*Christine Goodwin v. Egyesült Királyság-ügy*, 2002  
*Ciprus v. Törökország-ügy*, 2001  
*Engel v. Hollandia-ügy*, 1976  
*Freedom and Democracy Party (ÖZDEP) v. Törökország-ügy*, 1998  
*Golder v. Egyesült Királyság-ügy*, 1975  
*Guerra v. Olaszország-ügy*, 1998  
*Ilaşcu v. Moldova és Oroszország-ügy*, 2004  
*Issa v. Törökország-ügy*, 2004  
*Jersild v. Dánia-ügy*, 1994  
*Kafkaris v. Ciprus-ügy*, 2012  
*Keegan v. Írország-ügy*, 1994  
*Kokkinakis v. Görögország-ügy*, 1993  
*Kononov v. Lettország-ügy*, 2010  
*Korbely v. Magyarország-ügy*, 2008  
*Lautsi v. Olaszország-ügy*, 2010  
*Maaouia v. Franciaország-ügy*, 1998  
*Maire v. Portugália-ügy*, 2003  
*Maktouf and Damjanović v. Bosznia-Hercegovina-ügy*, 2013  
*McCann v. Egyesült Királyság-ügy*, 1995  
*Otto Preminger Institut v. Ausztria-ügy*, 1994  
*Öneryıldız v. Törökország-ügy*, 2004  
*Plattform Ärzte für das Leben v. Ausztria-ügy*, 1978  
*Pretty v. Egyesült Királyság-ügy*, 2002  
*Refah Partisi (The Welfare Party) v. Törökország-ügy*, 2001  
*Refah Partisi (The Welfare Party) v. Törökország-ügy*, 2001



*Schalk és Kopf v. Ausztria-ügy, 2010*

*Selmouni v. Franciaország-ügy, 1999*

*Soering v. Egyesült Királyság-ügy, 1989*

*Tomasi v. Franciaország-ügy, 1999*

*Törköly v. Magyarország-ügy, 2011*

*Uj v. Magyarország-ügy, 2011*

*Vajnai v. Magyarország-ügy, 2008*

*Vinter and Others v. Egyesült Királyság-ügy, 2013*

*Vona v. Magyarország-ügy, 2013*



A Nemzeti Közszolgálati Egyetem kiadványa.

Nordex Nonprofit Kft. – Dialóg Campus Kiadó • [www.dialogcampus.hu](http://www.dialogcampus.hu) • [www.uni-nke.hu](http://www.uni-nke.hu) • 1083 Budapest,  
Ludovika tér 2. • Telefon: 06 (30) 426 61 16 • E-mail: [kiado@uni-nke.hu](mailto:kiado@uni-nke.hu) • A kiadásért felel: Petró Ildikó  
ügyvezető • Kiadói szerkesztő: **Szarvas Melinda** • Tördelőszerkesztő: Kőrösi László

ISBN 978-615-5877-67-4 [PDF]

ISBN 978-615-5877-68-1 [ePUB]

A kiadvány a KÖFOP-2.1.1-VEKOP-15-2016-00001 „A közszolgáltatás komplex kompetencia, életpálya-program és oktatás technológiai fejlesztése” című projekt keretében jelent meg.

**SZÉCHENYI**



MAGYARORSZÁG  
KORMÁNYA

**Európai Unió**  
Európai Szociális  
Alap



**BEFEKTETÉS A JÖVŐBE**